



**TURUN
YLIOPISTO**

Lobbausrekisterit läpinäkyvyyden edistäjänä ja korruption rajoittajana

Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan lobbausrekisterien arviointi kansalaisten ja lobbarien keskuudessa

Oskari Lakka

pro gradu -tutkielma

Valtio-oppi

Turun yliopisto

28.9.2021

Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

LAKKA, OSKARI: Lobbiesrekisterit läpinäkyvyyden edistäjänä ja korruption rajoittajana: Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan lobbiesrekisterien arviointi kansalaisten ja lobbareiden keskuudessa

Pro gradu -tutkielma, 106 s.

Valtio-oppi

28.9.2021

Läpinäkyvyyden edistäminen on ollut demokraattisten valtioiden keskuudessa suosittua eri puolilla maailmaa viime vuosikymmeninä. Läpinäkyvyyden lisäämisellä nähdään olevan hallinnon ja poliittisen järjestelmän legitimitettä parantava vaikutus. Lobbiesrekisteri on yksi läpinäkyvyyden toteutusmuoto. Siitä on muodostunut suosittu lobbauksen läpinäkyvyyttä ja tätä kautta hyväksyttävyyttä tukeva instrumentti. Lobbiesrekistereitä otetaan jatkuvasti käyttöön yhä enemmän ja enemmän, mutta myös niiden toteutustavat poikkeavat paljon toisistaan. Lobbiesrekisteriä rakentaessa toteutus tulee aina sovitaa siihen järjestelmään, johon sitä ollaan implementoimassa. Ei siis ole olemassa yhtä kaikkialle taipuvaa rekisterimallia, vaan jokainen toteutus on yksilöllinen.

Tässä tutkielmassa tutkitaan kahta rekisterin kannalta oleellista ryhmää: tiedon käyttäjiä eli kansaa ja tiedon luovuttajia eli rekisteriä käyttäviä lobbareita. Ensin selvitetään onko Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan kansalaisten korruptiota käsittelevissä eurobarometrivastauksissa havaittavissa viitteitä lobbiesrekisterin käyttöönotosta. Lobbareiden osalta tarkastellaan puolestaan näiden antamia lausuntoja koskien rekisteriä ja sen taustalla olevaa lainsäädäntöä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään kuinka rekisteri on siis sopeutunut kuhunkin maahan. Tutkielman lähtökohdat juontavat juurensa Emilia Korkea-Ahon ja Paul Tiensuun laatimaan Lobbarerekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimii Archon Fungin, Mary Grahamin ja David Weilin lanseeraama kohdennettu läpinäkyvyys.

Tuloksien osalta on todettava ettei lobbiesrekisterin perustamisella ole suoraviivaisia vaikutuksia kansalaisten kokemaan korruptioon. Tulokset antavat kuitenkin ymmärtää ettei esimerkiksi lobbiesrekisterin toteutuksen toimivuus ole aina oleellista, vaan mielikuvilla on suuri vaikutus korruptioarvioihin. Lobbareit puolestaan tukevat rekistereitä, mikä näkyy kattavien kehitysehdotusten kautta. Rekisterin nähdään myös vankistavan lobbareiden asemaa osana poliittista järjestelmää.

Avainsanat: Läpinäkyvyys, Lobbyari, Lobbyaus, Lobbiesrekisteri, Korruptio

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	1
2.	Teoreettinen viitekehys ja käsitteistö	5
2.1.	Läpinäkyvyys	5
2.2.	Lobbaus ja lobbari	15
2.3.	Lobbausrekisteri	19
2.3.1.	Muita lobbauksen sääntelykeinoja	25
2.4.	Korruptio	26
3.	Tarkasteltavat poliittiset järjestelmät: Irlanti, Iso-Britannia ja Itävalta	29
3.1.	Irlanti	29
3.1.1.	Lobbausrekisteri	29
3.1.2.	Muut mainitsemisen arvoiset korruptiotoimenpiteet	31
3.1.3.	Merkittävät korruptioskandaalit	32
3.2.	Iso-Britannia	32
3.2.1.	Rekisteri ja muut korruption vastaiset toimet	32
3.2.2.	Muut korruption vastaiset toimet	34
3.2.3.	Merkittävät korruptioskandaalit	35
3.3.	Itävalta	36
3.3.1.	Rekisteri ja muut korruption vastaiset toimet	36
3.3.2.	Muut korruption vastaiset toimet	38
3.3.3.	Merkittävät korruptioskandaalit	38
4.	Aineisto	40
4.1.	Eurobarometri korruptiosta	40
4.2.	Rekisterin käyttäjien ja asiantuntijoiden lausunnot rekisteristä	42
4.3.	Varianssianalyysi ja logistinen regressioanalyysi	45
4.4.	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi	47
5.	Korruptioaineistojen analyysi varianssianalyysia ja logistisen regressioanalyysia käyttäen	49

5.1. Irlannin korruptiokäsitysten analyysi	49
5.2. Iso-Britannian korruptiokäsitysten analyysi.....	56
5.3. Itävallan korruptiokäsitysten analyysi.....	63
6. Lausuntojen analyysi sisällönanalyysin avulla	72
6.1. Irlannin rekisteristä lausuneiden näkemyksien analyysi	72
6.2. Iso-Britannian rekisteristä lausuneiden näkemyksien analyysi.....	78
7. Johtopäätelmät	83
8. Lopuksi.....	92
Lähteet.....	95
Kirjallisuus	95
Aineisto	101
WWW-lähteet	102
Sähköpostit.....	104
Muita lähteitä	104
Liitteet	105

Kuviot, kuvat ja taulukot

Kuva 1. Kohdennetun läpinäkyvyyden toiminta sykli.....	12
Kuva 2. Nelikenttä kohdennetun läpinäkyvyyden legitimitetistä (tehokkuus / kestävyys).	14
Kuvio 1. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Irlannissa	49
Kuvio 2. Irlannin poliitikkojen korruptoituneisuus.....	51
Kuvio 3. Korruption kehitys ja sen laajuus Irlannissa	52
Taulukko 1. ANOVA, post-hoc Irlannin korruptiokäsityksistä.....	53
Kuvio 4. Logistinen regressio irlantilaisten korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin vuosien 2017 ja 2019 korruptiobarometreissa	55
Kuvio 5. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Iso-Britanniassa.....	57
Kuvio 6. Iso-Britannian poliitikkojen korruptoituneisuus	58
Kuvio 7. Korruption kehitys ja sen laajuus Iso-Britanniassa.....	59
Taulukko 2. ANOVA, post-hoc Iso-Britannian korruptiokäsityksistä	60
Kuvio 8. Logistinen regressio Iso-Britannialaisten korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin	62
Kuvio 9. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Itävallassa.....	64
Kuvio 10. Itävallan poliitikkojen korruptoituneisuus	66
Kuvio 11. Korruption kehitys ja sen laajuus Itävallassa.....	67
Taulukko 3. ANOVA, post-hoc Itävallan korruptiokäsityksistä.....	68
Kuvio 12. Logistinen regressio itävaltalaisten korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin	70

Liitteet

Liite 1. Vastaajamäärät kysymyksittäin uudelleenkodeausten jälkeen.....	105
---	-----

1. Johdanto

Demokraattisen järjestelmän legitimitetti perustuu pitkälti kansalaisten hyväksynnälle ja luottamukselle järjestelmää sekä sen päätöksentekomekanismeja kohtaan. Pelkkä äänestys oikeus ei esimerkiksi ole ainut legitimitetin takaava tekijä demokratiassa, vaan järjestelmän jatkuvuuden kannalta on tärkeää, että kansalaisille annetaan muitakin työkaluja vaikuttamiseen, mutta myös toisaalta järjestelmän arvioimiseen. Yksi tällainen väylä järjestelmän arvioimiseen on läpinäkyvyys eli järjestelmän toiminnan tekeminen läpinäkyvämmäksi ja täten helpommin sekä suoremmin arvioitavaksi. Läpinäkyvyys on tällä hetkellä eräänlainen *turn-on* -termi, jonka suosio on valtion hallinnoissa ja politiikkojen keskuudessa erittäin korkealla (kts. Ball 2009, 293-295; Grimmelikhuijsen 2012; Schnackenberg & Tomlinson 2014; Cucciniello ym. 2017) sekä liike-elämässä (Forbes 2019), minkä lisäksi jopa paavi on puhunut tahdostaan tehdä kirkosta läpinäkyvämmän (The Washington Post 2015). Uskoa siis läpinäkyvyyteen riittää läpi yhteiskunnan eri ulottuvuuksien ja tasojen.

Läpinäkyvyyden lisäämiselle on myös olemassa perusteita. Järjestelmään kohdistuvan luottamuksen tai sen legitimitetin kasvamisesta lisätyn läpinäkyvyyden myötä on olemassa tutkimustietoa (kts. Grimmelikhuijsen & Meijer 2012; De Fine Licht, Naurin, Esaiasson & Gilljam 2014), minkä vuoksi läpinäkyvyyttä ei tule tulkita pelkkänä itseisarvona. De Fine Lichtin, Naurinin, Esaiassonin ja Gilljamin (2014, 126) mukaan läpinäkyvyys vähentää moraalikadon riskiä, lisää ymmärrystä ja kunnioitusta muita kohtaan sekä parantaa käsityksiä erilaisten menettelyiden oikeudenmukaisuudesta. Tämän vuoksi on hyvä teoreettinen syy uskoa, että avoimuus voi luoda legitimiyyttä. Läpinäkyvyyteen pyrkiminen ei perustu siis vain kaunopuheille, vaan sen lisääminen ja siihen pyrkiminen on kannustettavaa.

Kolikolla on kuitenkin kääntöpuolensa, koska läpinäkyvyyden lisääminen ei tuota kaikissa tapauksissa automaattisesti toivottua lopputulosta. Vaikutusta voi olla lähinnä vain silloin, kun luottamus perustuu tunteisiin, eikä niinkään yksilön laajoihin ennakkotietoihin (Grimmelikhuijsen ym. 2012, 56-57) tai läpinäkyvyys luo legitimitetin sijaan tyytymättömyyttä sekä turhautuneisuutta, joilla on kielteinen vaikutus legitimitettiin (De Fine Licht 2014, 126). Läpinäkyvyys voi siis kääntyä myös itseään vastaan, vaikka taustalla olisikin vilpitön halu parantaa järjestelmän legitimitettiä. On siis selvää, ettei läpinäkyvyyden lisääminen toimi kaikissa tapauksissa ja toteutuksen tulisi olla aina tapauskohtainen sekä harkittu.

Tässä tutkielmassa keskitytään lobbauksen sääntelyn ja tarkemmin sanottuna lobbausrekisterin tutkimiseen, mikä on yksi läpinäkyvyyden konkreettinen toteutusmuoto. Lobbausrekisterillä tarkoitetaan yksinkertaisesti rekisteriä, jonka avulla ”kerätään ja julkaistaan tietoa siitä, kuka lobbaa ja ketä, mitä lobbaaminen koskee, ja kuinka sitä on harjoitettu”. Lobbausrekisterillä pyritään pääasiassa parantamaan päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sitä kautta torjumaan epäasiallista vaikuttamista sekä myös vahvistamaan luottamusta. (Korkea-Aho & Tiensuu 2018, 1.) Lobbausrekisteri on hyvin tyypillinen läpinäkyvyyden toteutusmuoto, mikä on soveltunut varsin hyvin juuri lobbaukseen.

Motivaatio juuri lobbausrekisterin tutkimukselle on vahvasti siinä, että vaikka se ei ole täysin uusi innovaatio sillä Yhdysvalloissa perustettu ensimmäinen rekisteri jo vuodelta 1946 (Korkea-Aho ym. 2018, 95), on se kaikista lobbauksen sääntelymuodoista suosituin sekä viime vuosina selkeästi eniten yleistynyt (Mulchany 2015, 31). Viime vuosina tapahtunut lisääntynyt käyttöönotto käy ilmi hyvin esimerkiksi Korkea-Ahon ja Tiensuun *Lobbausrekisterin kansainväliset mallit* -selvityksessä (2018). Kyseinen selvitys toimii myös tämän tutkielman keskeisenä lähteenä, ja tutkielma pyrkiikin tietyllä tapaa esittämään selvityksen pohjalta jatkokeskusteluita ja luomaan eräänlaista tutkimuksellista jatkoa.

Lobbausrekistereitä on otettu käyttöön esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, EU:ssa, Irlannissa, Iso-Britanniassa ja Itävallassa, minkä lisäksi Suomessa on käynnistetty hanke avoimuusrekisterin (lobbausrekisterin) perustamiseksi (oikeusministeriö 2020). Tässä tutkielmassa keskitytään Irlannin, Iso-Britannian sekä Itävallan rekistereihin ja pyritään saamaan selvyyttä, onko rekistereiden käyttöönotolla ollut vaikutusta kansalaisten mielikuviin tai mielipiteisiin ja kuinka rekisterin käyttäjät ovat kokeneet rekisterin toimivan. Kansalaisten mielipiteitä liittyen lobbausrekisteriin ei ole suoraan kysytty kyseisissä maissa, joten aineistolla pyritään vastaamaan epäsuorasti tutkimuskysymykseen. Aineistona on käytetty EU:n eurobarometritutkimusta, jossa eurooppalaisilta on kysytty oman maansa korruptioon liittyviä kysymyksiä. Tutkimuskysymys on asetettu seuraavasti: *Onko kansalaisten antamissa korruptiota koskevissa mielikuvissa havaittavissa viitteitä lobbausrekisterin käyttöönotosta?*

Vaikka aineisto ei täysin vastaakaan lobbausta ja sen sääntelyä, on näillä kahdella olemassa hyvinkin voimakas yhteys, minkä vuoksi aineiston valinta on perusteltu. Holmanin ja Luneburgin (2012, 78-79) mukaan lobbauksen sääntelyssä läpinäkyvyydellä on teoreettinen mahdollisuus:

- a) estää viranomaisten ja valtiollisten prosessien korruptiota;

- b) estää mielikuvia korruptoituneesta hallinnosta, joka voisi muutoin heikentää julkista luottamusta päätöksenteon riippumattomuuteen;
- c) varmistaa se, että hallinto on vastuunalainen, jolloin hallinnon tulee noudatella julkista intressiä;
- d) antaa päätöksentekijöille informaatiota siitä, kuka yrittää vaikuttaa heihin;
- e) tasapainottaa eri intressiryhmien välistä vaikutusvaltaa mahdollistamalla niin sanotun vastalobbauksen.

Yhteys lobbauksen sekä korruption välillä on olemassa: korruptio on eräänlainen lobbaukseen liittyvä ilmiö mikä pyritään välttämään ennalta sääntelyn avulla. Tässä tutkielmassa esimerkiksi Itävallan osalta nousee myöhemmässä luvussa esiin se, että sääntely on ollut suora vastakeino korruption torjunnalle ja että sääntely voidaan ottaa käyttöön myös eräänlaisena tulipalon sammutuskeinona siinä vaiheessa, kun korruptio on yllättänyt siihen liittyvän paljastuksen ja skandaalin muodossa.

Toiseksi tutkielmassa halutaan selvittää miten rekisterin käyttäjät ovat kokeneet rekisterin. Toinen tutkimuskysymys kuuluukin: *Millaisia näkemyksiä rekisterin käyttäjillä on oman maansa rekisteristä?* jota seuraa suuntaa antavat jatkokysymykset: *Mitä kehitettävää rekisterissä nähdään?* sekä *Mitkä osa-alueet nähdään jo nykyisellään toimivina?* Tämän tutkimuskysymyksen osalta aineistoa on suoraan saatavilla mutta rajoitetusti. Irlannissa on suoritettu kattava lausuntokierros rekisterin toimintaan liittyen vuonna 2019. Iso-Britanniassa tehtiin samanlainen lausuntokierros samana vuonna, mutta tuolloin vastaajamäärä jäi varsin pieneksi ja kysymyksen asettelu oli hyvin tarkkaa, minkä vuoksi vastaukset ovat keskittyneet rekisterin ja sääntelyn tietyille osa-alueille tuon kierroksen osalta, mikä vaikeuttaa suoran vastauksen antamista tutkimuskysymykseen. Itävallan kohdalla ei ole puolestaan ainakaan julkisesti saatavilla olevaa lausuntoaineistoa, mitä tiedusteltiin maan viranomaisilta tutkimusprosessin aikana. Käyttäjiä on varmasti kuultu jossain määrin rekisteriin ja lobbauksen sääntelyyn liittyen, mutta toteutus ei ole ollut rekisterin hengen eli avoimuuden ja läpinäkyvyyden mukaista. Toisen tutkimuskysymyksen osalta ei siis voida antaa vastausta Itävallan osalta ja vastaus Iso-Britannian osalta ei ole täydellinen, mutta Irlannin kohdalla on edellytykset vähintään kattavalle analyysille.

Molemmilla tutkimuskysymykset juontavat juurensa pitkälti *Lobbausrekisterin kansainväliset mallit* selvitykseen, joka nostettiin aiemmin esille. Korkea-Ahon ja Tiensuun (2018, 130) mukaan lobbausääntely sisältää hyvin mielenkiintoisen paradoksin siitä, että sääntelyn toivotaan ja uskotaan parantavan kansan luottamusta, vaikka julkinen intressi on vaikea määritellä yksiselitteisesti eli

kansan todellista tahtoa on käytännössä mahdoton määritellä. Ensimmäinen tutkimuskysymys tähtääkin selvittämään juuri tätä eli voiko sääntely tuottaa toivotun sekä odotetun reaktion kansan keskuudessa ja tarttumaan suoraan tähän paradoksiin. Toisaalta Korkea-Aho ja Tiensuu argumentoivat vahvasti sen puolesta, että lobbareiden itsensä, tuki on selvästi tärkeämmässä asemassa kuin tiedon käyttäjien eli kansan mielipide (mt.). Tämä näkemys huomioidaan puolestaan toisessa tutkimuskysymyksessä, kun kartoitetaan niin sanotusti tärkeimmän ryhmän mielipidettä.

Kun tuloksia tarkastellaan, on tärkeä pohtia, minkälaisia tuloksia tutkimuskysymysten kannalta odotetaan löytyvän. Tutkielmalla ei ole varsinaista hypoteesia, koska lobbausrekistereitä koskeva tutkimus on osin vielä melko nuorta, eikä tämän tyyppistä asetelmaa ole sen osalta aiemmin tiettävästi toteutettu tai se on vähintäänkin vähäistä, joten on vaikea tehdä ennakko-oletuksia tulosten osalta. Mikäli kansan mielipiteissä havaitaan selkeitä viitteitä mihin tahansa suuntaan ja muutosten voidaan olettaa olevan jossain määrin seurausta rekisteristä, niin analyysin tulee pystyä myös pohtimaan sitä, miksi tämän tyyppinen muutos on mahdollisesti tapahtunut rekisterin seurauksena. Toisen tutkimuskysymyksen osaltakaan ei voida tehdä hirveästi ennakko-oletuksia, mutta sen osalta aineiston tulkinta on huomattavasti selkeämpää kuin ensimmäisen kysymyksen kohdalla.

Tutkielma etenee johdannon jälkeen siten, että seuraavassa eli toisessa luvussa käydään läpi tutkielman kannalta keskeisimmät käsitteet ja niiden teoreettiset olemukset: läpinäkyvyys lobbaus, lobbari, lobbausrekisteri ja lobbauksen sääntely sekä korruptio. Tämän jälkeen 3. luvussa tehdään case-läpikäynti Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan osalta, jossa tarkastellaan maiden lobbauksen sääntelyä sekä muita korruption vastaisia toimia, mutta myös mahdollisia maita ravistelleita korruptioskandaaleita, jotka auttavat hahmottamaan korruption kontekstia. 4. luku käsittelee tutkielmaan valikoitunutta aineistoa sekä analyysimenetelmiä. 5. ja 6. luku ovat puolestaan analyysilukuja, joiden jälkeen viimeisenä tulee 7. ja 8. luku, joissa analysoidaan saatuja tuloksia ja tehdään tutkielman loppupäätelmät.

2. Teoreettinen viitekehys ja käsitteistö

Tämän tutkielman keskeinen käsitteistö ja teoreettinen viitekehys koostuu lobbauksen ja sen sääntelyn, läpinäkyvyyden sekä korruption ympärille. Lobbauksen sääntely ja etenkin lobbausrekisteri on yksi läpinäkyvyyden edistämisen muoto, minkä vuoksi tutkielman teoreettinen pohja nojaa vahvasti läpinäkyvyyteen. Läpinäkyvyyden lisäämisellä tai tehostamisella toivotaan puolestaan olevan poliittista luottamusta edesauttava vaikutus (Cucciniello, Porumbescu & Grimmlikhuijsen 2017, 32). Luku lähtee liikkeelle tutkielman teoreettisesta läpinäkyvyyden viitekehystä ja esitellään tämän tutkielman kannalta soveltuvaa läpinäkyvyyden teoriaa. Teoria pohjaa kohdennetun läpinäkyvyyden teoriaan, joka juontaa juurensa Fungin, Grahamin ja Weilin (2007) teokseen *The perils and promise of transparency*. Läpinäkyvyyden teorian jälkeen siirrytään konkretiaan ja avataan keskeisen termistön eli lobbausta ja lobbauksen sääntelyä, jotka pohjaavat vahvasti aiemmin käsiteltyyn läpinäkyvyyteen. Lisäksi luvun lopussa avataan hiukan myös korruption käsitettä, koska tutkielman aineisto nojaa tähän termiin niin vahvasti.

2.1. Läpinäkyvyys

Suomenkielinen läpinäkyvyyden käsite on suoraan rinnasteinen englanninkielisessä tutkimuksessa käytettyyn *transparency* käsitteeseen. Läpinäkyvyyden määrittelystä ole olemassa vallitsevaa yhteisymmärrystä (Schnackenberg ym. 2014, 1785). Läpinäkyvyys on käsitteenä ja aihepiirinä luonteeltaan hyvin abstrakti ja vailla konkreettista tarttumapintaa. Se sisältää paljon erilaisia johdannaisia ja lieveilmiöitä, ja usein se elää vahvasti erilaisten tutkittavien ilmiöiden taustalla, kuten tämän tutkielman lobbauksessa ja lobbauksen sääntelyssä sekä korruptiossa. Vaikka läpinäkyvyydestä ei siis puhuttaisikaan ääneen, sitä voi usein tavata rivien välissä.

Läpinäkyvyys on alkujaan nähty eräänlaisena korruption vastaisena työkaluna, mutta tämä käsitys on sittemmin laajentunut läpinäkyvyyden saavutettua eräänlaisen hyveen sekä välttämättömyyden aseman (Blind 2014, 51-52). Suzanne Piotrowskin (2007, 10) mukaan läpinäkyvyyden funktio on antaa meille kansalaisille parempi näkemys siitä, mitä hallinto tekee, mutta myös kannustaa hallinnon palkkalistoilla olevia täyttämään velvollisuutensa kansaa kohtaan. Hallinnollista läpinäkyvyyttä voidaan edistää erilaisten instrumenttien, kuten julkisten asiakirjojen, avoimien tapaamisten tai ilmiannon suojausmekanismien avulla. (mt.) Ajatuksensa on siis, että läpinäkyvyyden lisäämisellä pyritään lisäämään kansalaisten tietoa ja tietoisuutta hallintoon liittyen. Koska tieto on itsessään vallan instrumentti, niin sitä jakamalla hallinto luopuu tiedon epäsymmetrian tuottamasta valtapositiostaan siirtämällä tätä positiota enemmissä määrin kansalle (De Fine Licht ym. 2014, 111-112). Tällä hallinto toivoo puolestaan saavansa kansalaisten luottamuksen (Cucciniello 2017, 32).

Kuten aiemmin todettiin, avoimuutta lisäämällä hallinto laskee luottamuksen lisäämisen ja täten legitimitetin vahvistamisen olevan senhetkistä vallan määrää arvokkaampaa. Kun valtio puolestaan pimittää tietoa itsepintaisesti, voidaan ajatella kyseessä olevan niin arvokas informaation tuottama valtapositio, mistä ei voi luopua.

Läpinäkyvyyttä voi myös jäsentää Peride Blindin läpinäkyvyyden kolmion avulla, joka havainnollistaa läpinäkyvyyttä sen eri ulottuvuuksien; *syötteen*, *tuloksien* ja *tuotoksien* kautta. Läpinäkyvyyden syötteellä Blind tarkoittaa syitä, jotka johtavat läpinäkyvyyteen. Syöte koostuu monesta osatekijästä, mutta läpinäkyvyyteen johtuva kehitys voi tyypillisesti saada alkunsa, jostakin järjestelmää ravistelevasta skandaalista, joka luo kysynnän avoimemmalle hallinnolle eli syntyy syy lisätä läpinäkyvyyttä. (2014, 52-57.) Tuotoksilla tarkoitetaan puolestaan läpinäkyvyyttä lisääviä toimia, joilla pyritään parantamaan hallinnon avoimuutta. Tuotoksia voivat olla erilaiset lainsäädännön muutokset, joilla luodaan läpinäkyvyyteen pakottavia sääntöjä ja lopulta on myös päätettävä, millainen institutionaalinen kehikko läpinäkyvyyttä varten luodaan, mutta usein pelkkä lakien säätäminen riittää. (Blind 2014, 57-70.) Läpinäkyvyyden tuloksilla tarkoitetaan tehtyjen toimenpiteiden potentiaaliset ja tosiasialliset vaikutukset demokratian lisääntymiseen. Vaikutukset voivat olla joko suoria tai epäsuoria sekä positiivisia taikka negatiivisia. Epäluulo ja kansalaisten epäluuloisuus demokratiaa ja hallintoa kohtaan voivat myös lisääntyä, mikä puolestaan rapauttaa yhteiskunnan liimana toimivaa luottamusta. (Blind 2014, 70-71.) Tiivistetysti kolmio kuvaa siis läpinäkyvyyden lisäämisen prosessin elinkaarta, millä on erilaisia syntymismahdollisuuksia, muotoutumismalleja sekä lopputulemia, joiden ennustaminen on hyvin vaikeaa. Lobbarekisteri on tästä erinomainen osoitus, sillä tarve lobbarekisterille on syntynyt halusta kitkeä lobbauksen negatiivisia vaikutuksia lisäämällä läpinäkyvyyttä, mutta joka on muotoutunut erilaisten realiteettien paineessa omanlaisekseen, ja joka on tuottanut lopulta joko toivotun tai ei toivotun lopputuleman. Tätä avataan myöhemmin etenkin luvuissa 3.3. ja 4.

Läpinäkyvyyttä ja sen teoreettisista ulottuvuuksista on hyödyllistä tarkastella myös Jane Mansbridgen (2009) lanseeraamien kahden läpinäkyvyyden päätyypin avulla: *perustelujen läpinäkyvyys* ja *prosessin läpinäkyvyys*. Perustelujen läpinäkyvyydellä tarkoitetaan sellaista läpinäkyvyyttä, jolla tarkoitetaan sellaisen tiedon jakamista, josta käy ilmi päätöksen substanssi sekä ne tosiseikat ja perustelut, joihin päätös nojasi. Konkreettisesti tällainen läpinäkyvyyden tyyppi voi ilmetä esimerkiksi lehdistötilaisuuksissa, joissa ikään kuin avataan hallitusti päätöksenteon ratkaisuun johtaneita tietoja ja vaikutteita. Prosessin läpinäkyvyydestä puhuttaessa voidaan puhua myös *kalamalljaläpinäkyvyydestä*, joka nimensä mukaisesti antaa päätöksenteon ulkopuolisille suoran mahdollisuuden tarkkailla prosessia joko reaaliajassa tai jälkitaltenteena. Praktisena esimerkkinä

voidaan käyttää esimerkiksi parlamenttien istuntojen livelähetyksiä. (Mansbridge 2009, 386; De Fine Licht 2014, 113.)

Lobbausrekisterin ja etenkin pakollisen rekisterin voidaan katsoa sijoittuvan enemmän prosessi tyyppin puolelle, koska se takaa tietyin ehdoin tiedonsaannin päätöksentekoprosesseihin vaikuttavista tahoista. Tämä kuitenkin edellyttää rekisteriltä nimenomaan pakottavuutta sekä riittävien tietojen kertomiseen pakottavia normeja, koska muutoin rekisteri hädin tuskin täyttäisi tätä prosessi tyyppin standardeja. Rekisteri voi siis korkeintaan olla epätäydellinen prosessin läpinäkyvyyden toteutus, koska se ei tarjoa koskaan reaaliaikaista läpinäkyvyyttä, eikä myöskään koko tai yksityiskohtaista kuvaa lobbaushenkisistä tapaamisista, koska raportointivastuu on lobbauksen osapuolilla, joille jää siis tietyn tasoinen valtapositio tämän suhteen, mutta jota voidaan pakottavuuden turvin ohjata riittävän läpinäkyvyyden takaamiseksi.

Tämän tutkielman teoreettisen pohjan lähteenä oleva Fungin, Grahamin ja Weilin teos (2007) edustaa varsin hyvin modernia läpinäkyvyyden tutkimusta, jossa usein halutaan selvittää sitä, millaiseen läpinäkyvyyteen pyritään ja miten toteutus toimii mahdollisesti käytännössä. Teoksessa teoretisoidun kohdennetun läpinäkyvyyden mallin lisäksi Fung ym. tutkivat erilaisten läpinäkyvyshankkeiden tehokkuutta sekä kestävyyttä oman mallinsa avulla ja arvioivat erilaisia läpinäkyvyyden toteutusmuotoja USA:ssa eri hallinnonaloilta ja eri aikakausilta. Onnistuneita läpinäkyvyyden toteutuksia olivat muun muassa yritysrahoitusta koskevan avoimuuden lisäys 1930-luvulta alkaen, joka lisäsi sijoittajien eli tiedon käyttäjien turvaa ja täten auttoi näitä havaitsemaan riskejä tehokkaammin; vapautuneiden seksuaalirikollisten asuinpaikkojen julkituominen 1994, joka lisäsi yleistä turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta; sekä asuntolainojen myöntämistä koskevien käytänteiden läpinäkyvyyden lisääminen 1975, joka ehkäisi lainan myöntämiseen liittyviä syrjiviä käytänteitä, kuten ihon väriin liittyvää syrjintää lainan haussa. Epäonnistuneiksi toimenpiteiksi katsottiin työmarkkinaliittojen rahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen 1950-luvulta lähtien, jonka tavoitteena oli korruption vähentäminen; ja juomaveden likaisuuteen puuttuva läpinäkyvyys 1970-luvulta alkaen, jolla tavoiteltiin juomaveden turvallisuuden parantamista. (Fung ym. 2007, 113, 183-215.) Fungin ym. pääsanoma teoksen loppupohdintoissa on vahvasti se, ettei pelkkä tiedon esillepano ole riittävä läpinäkyvyyden toimi, vaan läpinäkyvyyden toimivuus edellyttää tiedon julkituomisen lisäksi jatkuvaa yhteydenpitoa sen käyttäjiin, joiden toiminta lopulta määrittää sen, onko tuotettu läpinäkyvyys ollut oikeutettua (2007, 180-182). Läpinäkyvyyttä eniten edesauttava muutos teoksen julkaisemisen ajasta yli 10 vuoden takaa on informaatioteknologian ottamat merkittävät kehitysharppaukset, jotka luovat tiedonantajille ainakin mahdollisuuden toteuttaa Fungin ym. teesiä,

mutta tämä on tietenkin näistä itsestään kiinni. Tämä on nähtävissä lobbausrekisterien määrän lisääntymisessä, joiden toteuttamista digitaalisuus edesauttaa merkittävästi.

Kohdennettu läpinäkyvyys

Tämän tutkielman teoreettinen pohja nojaa Archon Fungin, Mary Grahamin ja David Weilin *kohdennetun läpinäkyvyyden* malliin (2007), koska muun muassa lobbausrekisteri edustaa juuri tällaista kohdennetun läpinäkyvyyden muotoa (Bunea 2018, 379). Fungin ym. lähestymistapa tuo esiin toimivan yksilöidyn läpinäkyvyystoimenpiteen sekä politiikan piirteitä ja edellytyksiä, jotka auttavat ymmärtämään rekisterien toimintaa paremmin. Kohdennetulla läpinäkyvyydellä pyritään vähentämään erityisiä riskejä tai suorituskykyongelmia selektiivisen julkistamisen avulla. Kohdennetun läpinäkyvyyden toimivuuden perustana on sen ”yksilöllisten valintojen, markkinavoimien ja osallistumisdemokratian hyödyntämisessä suhteellisen kevyellä hallituksen toiminnalla”. (Fung ym. 2007, 6.) Kuten lobbausrekisterissäkin, kohdennetussa läpinäkyvyydessä annetaan ennalta määritettyjen kriteerien mukaisesti tietoa julkiseen käyttöön, minkä odotetaan herättävän kiinnostuksen vastareaktion. Tehottomat kohdennetun läpinäkyvyyden toteutukset eivät tuota toivottua mobilisaatiota, mikä voi johtua esimerkiksi avoimeksi tuotujen tietojen monimutkaisuudesta tai suoranaisestä hyödyttömyydestä niille, joille se on suunnattu (mt. 7-10). Tiivistetysti kohdennetusta läpinäkyvyydestä voidaan todeta myös se, että yleisen läpinäkyvyyden pyrkiessä laajamittaiseen läpinäkyvyyteen, kohdennetun läpinäkyvyyden lähestymistapa perustuu kysymykseen siitä, milloin läpinäkyvyys ylipäänsä toimii (Weil 2013, 23).

Kohdennettu avoimuus edustaa sellaisia linjauksia, jotka tyypillisimmin valtuuttavat yrityksiä tai muita toimijoita julkistamaan tietoja, jotka ovat standardisoituja, vertailukelpoisia sekä eriteltäviä. Ne antavat informaatiota tietyistä tuotteista tai käytännöistä laajalle yleisölle, minkä kautta pyritään saavuttamaan jokin julkinen tavoite. Kohdennettu avoimuus ei vaadi erityistä teknologiaa, suorituskykytavoitteita tai veroja. Se perustuu informaation avaajien ja sen käyttäjien yksilöllisiin päätöksiin, jotka vuorovaikuttavat keskenään muodostaakseen hyväksyttävän riskitason tai parantaakseen organisaation suorituskykyä. (Fung ym. 2007, 37-38.) Kohdennetun avoimuuden kannustimet pohjautuvat voimakkaasti poliittiseen paineeseen eli jonkin instituution tai organisaation avoimuuden lisäys voi herättää kansan riveissä tai kansalaisyhteiskunnassa mielipiteitä siitä, miten kyseisen instituution tai organisaation tulisi parantaa käytänteitään, johon puolestaan pyritään vaikuttamaan julkisen painostuksen kautta (Fung ym. 2007, 47). Tänä päivänä tällaisen julkisen paineen syntymiseen on myös erittäin matala kynnyks, sillä ihmiset ovat paitsi tietoisia ja heillä on

myös työkalunaan sosiaalinen media, jossa syntyy tasaisin väliajoin erilaisia painostuskampanjoita eri toimijoita kohtaan.

Kohdennetun läpinäkyvyyden linjaukset edustavat osaa läpinäkyvyystoimenpiteistä, koska kyseistä termiä käytetään yleisesti. On mahdollista määritellä myös eri tietojen julkituomisen tyyppejä, joista usein muodostetaan avoimuuden toimenpiteitä. Tyypit voidaan jakaa niiden tarkoituksien ja julkituotujen tietojen sekä sen perusteella, millainen rooli hallituksella on tiedon julkistamisessa. Esimerkiksi *vapaaehtoinen julkituominen* ei edellytä lainkaan hallinnon puuttumista, koska tässä tapauksessa yrityksillä tai organisaatiolla on aito insentiivi pyrkiä avoimuuteen, koska se odottaa hyötyvänsä siitä jollakin tavalla. *Varoituksissa* on puolestaan kyse pakottavasta ilmaisusta, jolloin esimerkkitapauksessa hallitus edellyttää vaikkapa autonvalmistajia lisäämään tuotteisiinsa käyttöön liittyviä varoituksia, joilla pyritään suojelemaan autolla ajavia henkilöitä. *Oikeus tietää* -tyyppiset linjaukset pyrkivät puolestaan lisäämään kansalaisten tietoisuutta valtion hallinnon toiminnasta, koska se nähdään itseisarvona. (Fung ym. 2007, 38-39.) Lobbarekisterienkin osalta hallinnon rooli vaihtelee sen mukaan onko kyseessä vapaaehtoinen lobbarekisteri eli vapaaehtoiseen julkituomiseen perustuva toteutus vai pakottava eli varoitukseen perustuvasta mallista.

Kohdennetussa läpinäkyvyydessä on kyse kuitenkin erilaisesta läpinäkyvyyden toteutuksesta. Kohdennetulle läpinäkyvyydelle on ominaista, että se pyrkii tarjoamaan kompleksista ja faktista tietoa sekä rohkaisemaan tiedon käyttäjiä omiin tulkintoihinsa ja lisäksi sen tarkoituksena on vaikuttaa tiettyihin valintoihin. Kohdennettu läpinäkyvyys koostuu myös viidestä peruspiirteestä: *tietty tarkoitus, tietyt läpinäkyväksi muutettavat kohteet, määritelty tiedon laajuus, määritelty informaation rakenne ja tiedotusväline sekä toimeenpanomekanismi.* (mt.)

Tarkoituksena on yleensä vähentää tiedon epäsymmetriaa tiedon haltijoiden ja käyttäjien välillä. Epäsymmetrian on kuitenkin aiheutettava vähintään yksi neljästä julkisesta ongelmasta, jotta läpinäkyvyyttä lähdetään lisäämään. Ongelmana voi olla, että epäsymmetria luo tavalliselle kansalle merkittävän riskin, jota pitää hallita läpinäkyvyydellä. Valtio puuttuu tilanteeseen myös silloin, jos informaation puute tai joissain tapauksissa sen avoimuus haittaavat julkisen vallan kriittisten palveluiden toimintaa. Kolmannessa ongelmassa valtio reagoi, kun informaation epätasainen jakautuminen luo hyväksymätöntä syrjimiskäyttäytymistä. Lopulta viimeisenä ongelmassa valtio puuttuu tilanteeseen, kun informaation epäsuhta edesauttaa korruption juurtumista julkishallinnon toimielimissä. (Fung ym. 2007, 40-41.) Lobbarekisterin tapauksessa kansa saa uuden työkalun, jonka avulla se voi seurata ja nähdä ketkä ovat yhteyksissä päättäjiin ja vaikuttavat tätä kautta päätöksentekoon (Korkea-Aho ym. 2018, 1).

Tietyillä kohteilla tarkoitetaan sellaisia julkisia toimielimiä, joiden katsotaan olevan vastuussa jostakin julkisesta riskistä tai suoriutumisongelmasta ja joilla on asemansa vuoksi yksinoikeudellista tietoa tällaisesta julkisesta riskistä tai suoriutumisongelmasta. Valinta siitä, ketä velvoitetaan läpinäkyvyyteen, on kuitenkin lähes aina poliittisesti kiistanalaista eli konsensusta on usein haasteellista saavuttaa. (Fung ym. 2007, 41-42.) Kiistanalaisuuteen liittyen on hyvä mainita Itävallan rekisteri, jota käydään seuraavassa luvussa läpi kattavammin, mutta joka ei velvoita työmarkkinajärjestöiltä rekisteröitymistä, koska niillä on perustuslakiin kirjattu asema osana poliittista järjestelmää (Köppel 2017, 46-49.) Tällainen yhteiskunnallisen erityisasema osana poliittista järjestelmää ja täten vapautus lobbausrekisteristä on oiva osoitus Fungin ym. avoimuuden kohteiden poliittisesta kiistanalaisuudesta.

Määritellyssä laajuudessa on kyse siitä, kuinka paljon tietoa katsotaan aiheelliseksi tuoda avoimeksi tiedon epäsymmetrian poistamiseksi. Avoimeksi tuotava tieto voi olla organisaation hallussa jo olemassa olevaa tietoa, mutta joissain tapauksissa voidaan edellyttää läpinäkyvyyteen velvoitettua organisaatiota luomaan läpinäkyvyyden tarvetta tyydyttävää uutta informaatiota – aivan kuten lobbausrekisterissäkin velvoitetaan luomaan järjestelmä, joka tuottaa lobbausta koskevaa informaatiota. (Fung ym. 2007, 42-43.) Tyypillinen lobbausrekisterin kautta julkituleva vähimmäistieto on yleensä seuraavanlainen: kuka lobbasi, ketä lobattiin, milloin lobattiin ja mikä lobbaustapaamisen aiheena oli.

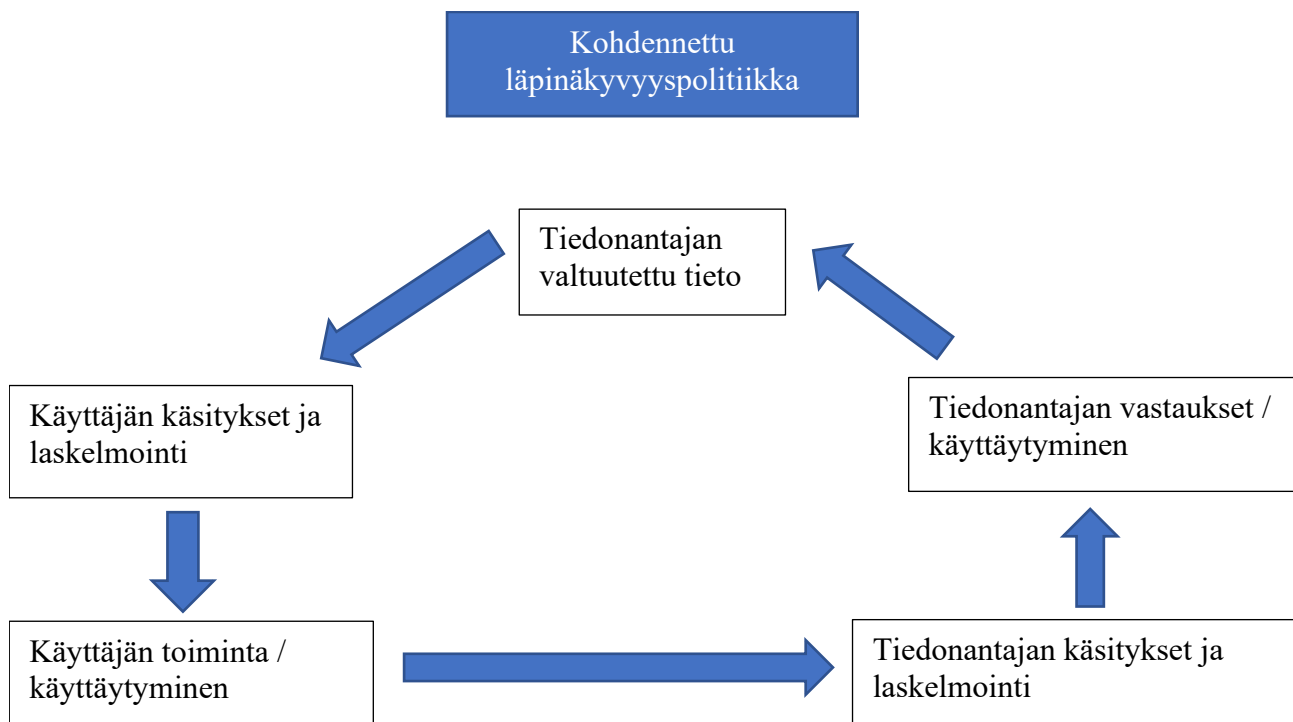
Informaation tulee olla *rakenteeltaan* sellaista, että se on vertailukelpoista rinnakkaisiin läpinäkyvyyttä lisääviin toimenpiteisiin. Raportoitavan informaation tulisi olla yhtä laajaa ja yksityiskohtaista sekä yhtä usein raportoitua. Tiedotusvälineellä, jolla informaatio tuodaan esiin, on myös väliä, koska ihmisten on todettu sisäistävän saamaansa informaation eri tavoin riippuen kanavasta, josta he ovat sen saaneet. (Fung ym. 2007, 43-45.) Tätä voidaan lobbausrekisterin osalta kontrolloida velvoittamalla rekisterin käyttäjät raportoimaan minimivaatimusten mukaiset tiedot.

Lopuksi *toimeenpanomekanismi* kattaa muun muassa sanktiot, joilla läpinäkyvyyteen velvoitettuja toimijoita vaaditaan toimimaan avoimuusvaatimusten mukaisesti. Ilman tätä suunnitellut läpinäkyvyysvelvoitteet voisivat todennäköisesti jäädä toteutumatta, koska käytännön toteutus vaatii tiettyjä varmistusmekanismeja. Sanktioista tyypillisin on sakkorangaistus, jonka esimerkiksi yritys voi saada riittämättömistä päästöjenraportointitoimistaan. (Fung ym. 2007, 45-46.) Tämä tarkoittaa lobbausrekisterin kohdalla käytännössä sitä, että rekisteri on pakottava, kuten Billet argumentoi (2007, 329), jolloin sanktioiden langettaminen esimerkiksi sakon muodossa tulee mahdolliseksi.

Fungin ym. mukaan läpinäkyvyyden lisäys voi tuottaa kolme erilaista lopputulosta: ”(A) Jotkut avoimuuspolitiikat eivät muuta käyttäytymistä, koska harvat toimivat tuottamansa tiedon pohjalta. (B) Muut politiikat muuttavat yksilöiden tai organisaatioiden käyttäytymistä, mutta eivät välttämättä tavalla, joka on yhdenmukaista poliittisten tavoitteiden kanssa. (C) Vielä muutkin politiikat muuttavat käyttäytymistä tavoilla, jotka viime kädessä edistävät julkisen politiikan ydintavoitteita.”. C on siis läpinäkyvyyspolitiikan toivottu lopputulema, koska se tuottaa suoran ja tarkoitetun vaikutuksen, kun taas A ja B eivät joko saa aikaan toivottua lopputulosta tai vaikutus jää hyvin minimaaliseksi. (2007, 51.) Läpinäkyvyyden onnistuminen on kuitenkin aina täysin kontekstisidonnaista ja yksilöllistä, eikä toisaalla todettu läpinäkyvyyspolitiikka tuota välttämättä muualla samankaltaista lopputulosta. Esimerkiksi lobbausrekisterinkin kohdalla Korkea-Aho ja Tiensuu toteavatkin, että: ”Lobbarirekisteri tulee aina sovittaa siihen yhteiskuntapoliittiseen ja hallinnolliseen kontekstiin, jossa edunvalvontaa ja päätöksentekoon vaikuttamista on tarkoitus säännellä ja valvoa”. (Korkea-Aho ym. 2018, 115-116). Läpinäkyvyyden onnistunut implementointi vaatii siis aina tilannekohtaisen analyysin, jonka onnistuessa lopputulos on lähtökohtaisesti toivottu ”C”.

Läpinäkyvyssysteemeitä voi kuvata myös läpinäkyvyyden toiminta syklin (Kuva 1.) kautta. Fungin ym. mukaan toimintasykli auttaa kuvaamaan läpinäkyvyyspolitiikan *vaikutuksia* ja *tehokkuutta*. Läpinäkyvyyspolitiikalla on *vaikutusta*, kun käyttäjät laskevat tiedon merkityksen ja sitten muuttavat toimintaansa. Se miten käyttäjät ottavat uuden tiedon vastaan, riippuu paljon siitä, miten se soveltuu heidän tyypillisiin päätöksentekoprosesseihinsa. Jotta saatavilla oleva tieto tulisi osaksi käyttäjän päätöksentekoa, tulee sen olla: riittävän arvokkaaksi koettu käyttäjän tavoitteiden saavuttamiseksi, yhteensopiva käyttäjien päätöksentekomenettelyjen kanssa sekä ymmärrettävä. (Fung ym. 2007, 54-55.)

Kuva 1. Kohdennetun läpinäkyvyyden toiminta sykli.



Mallina: Fung, Graham & Weil (2007, 54).

Jotta tieto täyttää riittävän arvon käyttäjän näkökulmasta, tulee sen olla saatavuuskustannuksiltaan kohtuullinen sekä käyttäjän päätöksentekoprosessia selkeästi hyödyttävää. Yhteensopivuus käyttäjän tavanomaisten päätöksentekoprosessien kanssa määräytyy tiedon muodon tai formaatin sekä ajallisen ja sijainnin saavutettavuuden perusteella. Tieto on riittävän ymmärrettävää silloin, kun käyttäjillä on kyky yhdistää ne kohtaamiinsa päätöksiinsä, mutta tietojen liika monimutkaisuus voi estää erilaisia käyttäjäryhmiä hyödyntämästä sitä. (Fung ym. 2007, 55-65.) Lobbauksen sääntelyn osalta tämä tarkoittaa, että yleisö pääsee helposti käsiksi ja ymmärtää tietoa koskien eturyhmien osallistumista päätöksentekoon. Lisäksi yleisö kykenee tätä kautta arvioimaan politiikan mekanismeja ja päätöksenteon legitiimiyttä sekä tunnistamaan lobbaajien näkemyksiä hyödyntäviä päättäjiä ja arvioimaan näitä suhteita kriittisesti. (Bunea 2018, 383.)

Tämä voi puolestaan tuottaa lisävaikutuksia, jos tiedonantajat huomaavat käyttäjien toiminnan tai käytöksen muutokset ja reagoivat itse näihin muutoksiin. Järjestelmä on *tehokas* kokonaisvaltaisesti, kuitenkin vain, jos tiedonantajien käyttäjien toimintaan pohjautuvat vastaukset edistävät merkittävästi politiikan päämääriä. Tiedonantajien muutokset omassa toiminnassaan edellyttävät, kuten käyttäjienkin kohdalla, että näillä muutoksia on arvoa suhteessa tavoitteisiin, ne ovat yhteensopivia tiedonantajien päätöksentekoprosesseihin ja ne ovat ymmärrettäviä. Tiedonantajan vastauksen arvo

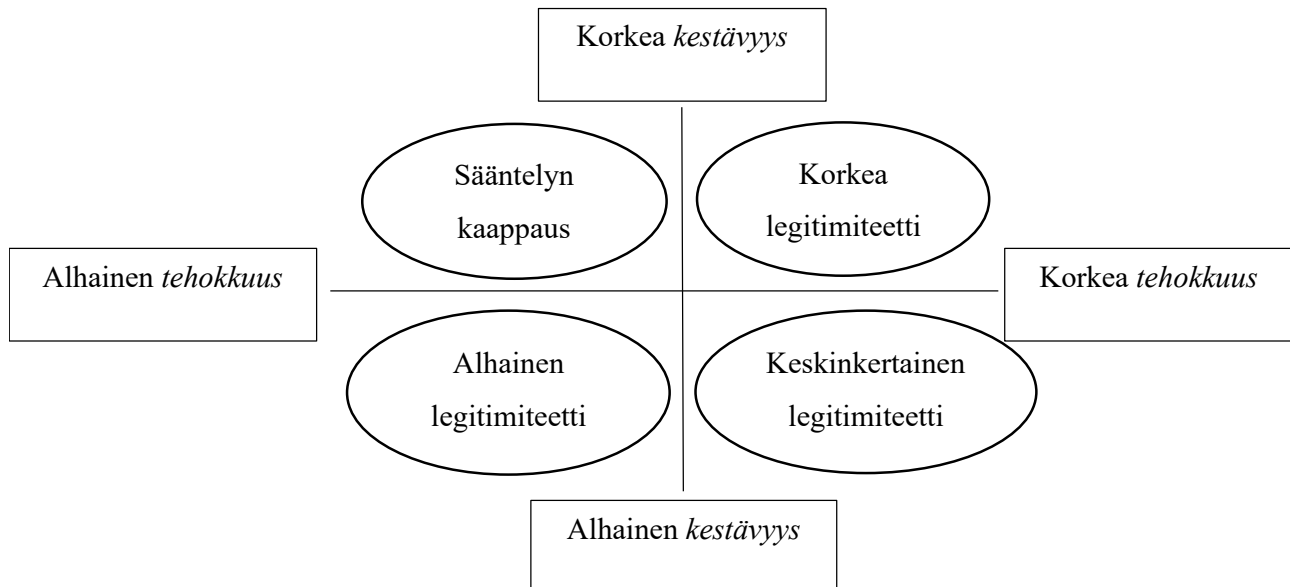
on riittävällä tasolla, kun käyttäjiltä saadun palautteen mukaisten toimenpiteiden toteutus tiedonantajien omassa toiminnassa ei ole kustannuksiltaan korkea, jotta niiden implementointi on kannattavaa suhteessa odotettuihin hyötyihin. Yhteensopivuus edellyttää, että käyttäjiltä saatu palaute on helposti hyödynnettävissä tiedonjakajien päätöksenteossa. Lopuksi, jotta tiedonjakaja muuttaa toimintatapojaan, edellytetään tiedolta ymmärrettävyyttä, koska vaikeaselkoinen tai epäselvä palaute tekee tiedonantajan toimintatapojen muutoksesta mahdotonta, koska tämä ei tiedä, mitä pitäisi muuttaa. (Fung ym. 2007, 54, 65-68.)

Lopuksi on vielä kuvattava sitä, mikä tekee Fungin, Grahamin ja Weilin mukaan läpinäkyvyydestä *kestävää*. Kaikki läpinäkyvyysuudistukset eivät ole aina pitkällä tähtäimellä toimivia toteutuksia, koska ne kasataan yleensä kokoon jonkin skandaalin seurauksena, kuten Itävallan rekisterin perustamisen tapauksessa (Korkea-Aho ym. 2018, 79), jolloin hädässä tehdyt parannukset eivät välttämättä ole lopputuleman kannalta ihanteellisia. Toiseksi läpinäkyvyssysteemin pitkäaikaiset kustannukset läpinäkyvyyteen veloitetuilta tiedonantajilta voivat osoittautua kestävämmiksi ja siitä saadut hyödyt puolestaan riittämättömiksi, minkä seurauksena läpinäkyvyssysteemi raukeaa. (2007, 106, 110.) Kestävyys tarkoittaa myös tukea läpinäkyvyyden lisäämiselle sekä parantamiselle ja antaa järjestelmälle myös tarvittavan ajan sopeutua uuteen normaaliin (Bunea 2018, 383). Koskaan ei ole realistista odottaa, että uusi läpinäkyvyyden järjestys olisi jo startissa täysin toimiva. Läpinäkyvyyttä lisäävät uudistukset tyypillisesti kehittyvätkin – joko parempaan tai huonompaan suuntaan (Fung ym. 2007, 109).

Kestävällä läpinäkyvyyden systeemillä on olemassa kolme olennaista ulottuvuutta, jotka tukevat sen jatkuvuutta. Ensimmäisenä on läpinäkyvien tietojen suhteellinen laajentaminen ongelman laajuuteen nähden. Toiseksi tietojen tarkkuutta ja laajuutta tulee lisätä jatkuvasti ja kolmanneksi käytön tulee olla kasvavaa ”kuluttajien, sijoittajien, työntekijöiden, poliittisten aktivistien, äänestäjien, asukkaiden ja / tai valtion virkamiehien” keskuudessa. (mt.; Bunea 2018, 383.) Kaikki tämä riippuu paljolti siitä, mahdollistavatko käyttäjille sekä tiedonantajille eli lobbareille kohdistuvat kustannukset ja hyödyt näiden ulottuvuuksien toetutumisen.

Kokonaisuutena tehokkuus ja kestävyys muodostavat siis edellytykset läpinäkyvyysjärjestelmän onnistumiselle. Adrianna Bunea on hahmotellut Fungin ym. (2007) mallinnuksen pohjalta läpinäkyvyssysteemeille neljä mahdollista lopputulemaa perustuen siihen, kuinka hyvin ne kykenevät täyttämään tehokkuuden sekä kestävyiden vaatimukset (Kuva 2). Jotta läpinäkyvyssysteemi asettuu kiinteäksi osaksi muuta järjestelmää eli saavuttaa legitiimin aseman, tulee sen täyttää sekä tehokkuuden ja kestävyiden vaatimukset.

Kuva 2. Nelikenttä kohdennetun läpinäkyvyyden legitimiteetistä (tehokkuus / kestävyys).



Mallina: Bureau (2018, 384).

Korkea legitimiteetti on skenaario, jossa avoimuus tunnustetaan sekä erittäin tehokkaaksi että kestäväksi ja sen vuoksi se tunnustetaan erittäin legitiimiksi sekä sen seurauksena demokraattisen hallinnon yleistä legitiimiyttä vahvistavana voimana, mitä esimerkiksi myös lobbausrekisteriltä luonnollisesti toivotaan. Keskinkertainen legitimiteetti vastaa tilannetta, jossa on korkeaa tehokkuus, mutta heikko kestävyys: sen yleinen legitiimiyys on pienempi kuin edellisessä skenaariossa ja sen osuus hallinnon legitiimiyden vahvistajana on rajallinen. Tässä tapauksessa myös avoimuutta lisäävät toimenpiteet ovat hyviä ja niillä on vaikutusta, mutta tuki niiden ylläpitämiseksi tai parantamiseksi on vähäistä. Tämä voi lobbausrekisterin näkökulmasta tarkoittaa esimerkiksi lobbarien alhaista tukea rekisterille. Alhainen legitimiteettiskenaario kuvaa järjestelmää, joka on suurelta osin tehotonta ja kestänytöntä. Sen legitiimiyys on vähäistä, ja sen vaikutus hallinnon yleisen legitiimiyden parantamiseksi on heikkoa. Viimeisenä sääntelykehys kuvaa sääntelyn sieppausta, jossa avoimuus on tehotonta, mutta järjestelmä todennäköisesti säilyy, koska kohdennetun läpinäkyvyyden tiedonantajat ovat erittäin tyytyväisiä tilanteeseen ja haluavat säilyttää vallitsevat olosuhteet. Tässä skenaariossa hallituksen legitimiteetti on kuitenkin alimmillaan. (Bureau 2018, 384-385.) Viimeisessä tapauksessa on kyse siis hallinnon valinnasta ignoroida käyttäjien vaateita omien etujensa suojelemiseksi. Tällaisissa tapauksissa voidaan olla jopa lähellä korruptoitunutta järjestelmää, jossa läpinäkyvyysysteemi on vain lumetta.

2.2. Lobbaus ja lobbari

Jotta voidaan avata lobbausrekisterin käsitettä, on alkuun loogista käsitellä käsitteitä *lobbaus* ja *lobbari*. Lobbaus on käsitteenä hyvin vanha ja sen määrittely on erittäin tärkeää lobbauksen sääntelyn kannalta. Eri maiden lainsäädännössä lobbaus määritelläänkin eri tavoin. Lobbausta määriteltäessä lähdetään usein liikkeelle sen englanninkielisen sanan ”lobby” eli aula alkuperästä. Aula on parlamenteissa eräänlainen välitila parlamentin ja ulkomaailman välillä, jossa parlamentaarikot ovat kosketuksissa parlamentin ulkopuolisiin ihmisiin. Tarkan historiallisen määritelmän mukaan lobbari eli ”lobbyist” -termi on peräisin toimittajista, jotka odottelivat parlamentin kokoussalin käytävällä ja heitä kutsuttiin nimellä *lobby-correspondent* (EPACA 2021). Tähän tilaan tai sitä verrattavaan rajattuun tapaamistilaan lobbarit ovat myöhemmin siirtyneet harjoittamaan toimintaansa, minkä seurauksena nimike on siirtynyt tälle vaikuttajaryhmälle.

Pääasiallisesti lobbaus nähdään yleisellä tasolla edunvalvontana, ”jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskustelulla tai tiedolla päätöksentekoon tai tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon” (Korkea-Aho ym. 2018, 1). Poliitikoille lobbaus on eri tahojen asiantuntemuksen hyödyntämistä, mikä on tärkeä osa päätöksentekoa (Burson 2013). Nämä määritelmät edustavat lobbaukseen liittyvää positiivista ajattelua, jossa korostetaan sen hyötyjä. Lobbaukseen liittyy myös toinen puoli, mihin liittyy eettistä arvointia. Esimerkiksi Matti Wiberg (2014, 67) määrittelee lobbauksen epäviralliseksi yhteydenpidoksi päättäjiin tai poliitikkoihin suhdetoimintatarkoituksessa, käytäväpolitiikaksi ja tiedonvaihdoksi omaksi eduksi. Joillekin tahoille lobbaaminen on myös edunkärkyntää ja ”sen tarkoituksena on vaikuttaa päätöksen sisältöön tuomalla lobbaajan kanta päätöksentekijän tietoon”. Wibergin määritelmässä on hyvin negatiivinen kaiku, mutta lobbausta määriteltäessä on osattava välttää tietty naiivius ja tunnistaa sen kaikki puolet.

Lobbauksesta puhutaan suomen kielessä myös edunvalvontana, mikä havainnollistaa sen luonnetta. Se sisältää aina useamman tahon edun, jota pyritään puolustamaan taikka vahvistamaan. Jonkinlainen etu on aina lobbauksen päämotivaattori ja edut voivat olla, ja usein ovatkin, ristiriitaisia. Lobbauksen kannalta tärkeä huomio on se, että mitä enemmän julkisella sektorilla on etuja jaettavana, sitä kiivaampaa lobbaaminen on (mt.). Tästä on kyse myös lobbauksen sääntelyssä. Sääntelyllä kuten esimerkiksi rekisterillä pyritään hillitsemään näiden etujen epäoikeudenmukaista ajamista ja edistämistä, jolloin lobbauksesta saataisiin enemmän hyötyjä irti suhteessa sen haittoihin. Jos lobbaus nähtäisiin ongelmallisena demokratian kannalta, se kriminalisoitaisiin. Sääntelyllä pyritään löytämään tasapainoisempi ratkaisu, jossa hyödyt saataisiin täysimääräisesti hyödynnettyä, mutta haitallisia piirteitä hillittyä.

Lobbauksesta puhuessa törmää usein myös sen epävirallisiin määritelmiin. Lobbaukseen voi liittyä paljon sisäpiirimäisiä rakenteita ja varsinkin pienissä maissa, kuten Suomi, joissa verkostot ovat pieniä, voi tällaista ”piiriytymistä” esiintyä paljonkin. Suomessa lobbaus tapahtuu monesti henkilökohtaisten suhteiden kautta niin sanotuissa hyväveliverkostoissa (Puska 2017, 33). Suomessa pienestä lobbauspiiristä ja korporatiivisesta systeemistä saatetaan puhua myös ”veljeskuntana” (Blom 2018, 13-15). Esimerkiksi makeisveron kumoamiseen johtanut lobbaus on luultavasti tapahtunut erityisesti teollisuuden ja valtionvarainministeriön perinteisen yhteydenpidon puitteissa. Makeisteollisuus esitti asian lobbauksessaan myös siten, että moni päätöksentekijä sai käsityksen makeisveron poiston olevan lähtöisin EU:sta (Puska 2017, 33). Saman tyyppistä institutionaalista epävirallista vaikuttamista esiintyy yhtä lailla muissakin maissa, ja edellä esiin nostettu esimerkki osoittaa lobbauksen ilmentymistä pienten piirien sisällä tapahtuvasta vaikuttamisesta ja siihen liittyvistä riskeistä.

Kiinteä osa lobbauksen käsitettä on myös toimijat lobbausta tekevä eli lobbari sekä toiminnan kohde lobattava. Lobattavat ovat usein niitä, joilla on paljon julkista valtaa ja jotka tekevät päätöksiä johonkin asiaan liittyen. Lobbarin määrittelyssä puolestaan toimii toimintaperusteinen määritelmä, jossa kaikki nähdään potentiaalisina lobbareina. Lobbareita voivat olla esimerkiksi ympäristöjärjestöt, monikansalliset yritykset, ajatushautomot tai viestintäyrityksen palkkalistoilla olevat konsultit (Korkea-Aho 2018, 6). Lobbarit voidaan myös tutkimustulosten pohjalta jakaa kuuteen luokkaan: toimeksiantajiin, luotettuihin, palkkasuhteisiin, sopimussuhteisiin, asiantuntijoihin ja vapaaehtoiisiin (Blom 2018, 3). Tämän vuoksi lobbausta voi olla joskus vaikea tunnistaa. Jos lobbaria ei osata tunnistaa voi lobbaus olla tällöin salakavalampaa ja haitallisempaa päätöksenteon kannalta. Tämä on toisaalta tehokkainta mahdollisinta lobbausta: kun kohde eli lobattu ei huomaa tulleen lobatuksi, ei tämä osaa olla kriittinen ja suodattaa vastaanottamansa viestin sisältöä vaadittavalla tavalla. Tähänkin ongelmaan pyritään vastaamaan juuri sääntelyllä. Kun lobbaus ja lobbari määritellään riittävän yksiselitteisesti ja ymmärrettävästi, saavat lobattavat parempia työkaluja sekä lobbauksen hyödyntämiseen että sen arviointiin.

Lainsäädännön näkökulmasta lobbauksen ja lobbarin määrittely on huomattavasti haastavampaa ja monitulkintaisempaa. Vaikeus piilee siinä, kuinka lobbaus onnistutaan määrittelemään lainsäädäntöön siten, että sääntely kattaa kaiken tarkoituksenmukaisen muttei kuitenkaan vaikeuta ja kuormita poliittisia prosesseja ja edunvalvontaa. Lobbauksen määrittely lainsäädännössä voi olla myös hyvin kulttuurisidonnaista. Jossakin maassa jokin toiminta voidaan mieltää lobbaukseksi ja täten säännellä, kun taas toisessa sama toiminta voidaan nähdä välttämättömäksi ja täten ei lobbaukseksi mielletäväksi, jolloin se jätetään sääntelyn ulkopuolelle. Itävallassa esimerkiksi

työmarkkinajärjestöjen rooli on ollut aina vahva, minkä vuoksi niitä ei pidetä lain mukaan lobbareina, ja niiden erityisasema on tunnustettu *LobbyG*:ssä (Vademecum LobbyG 2013; Korkea-Aho ym. 2018, 82). Vaikka työmarkkinajärjestötkin lähtökohtaisesti harjoittavat lobbausta, ei niiden edunvalvonnan katsota olevan sääntelylle tarpeellista, koska niiden rooli yhteiskunnassa on erityinen ja muista lobbareista poikkeava. Iso-Britanniassa puolestaan lainsäädännössä tarpeellisen sääntelyn kohteeksi katsotaan vain niin sanotut ammattilobbarit, joiden asiakkaat maksavat näille lobbaamisesta eivätkä asiakkaat itse ole velvollisia rekisteröitymään (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014). Kuten edellä esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, lobbaus käsitteenä ja lobbaus lainsäädännöllisesti ovat kaksi täysin eri asiaa ja toistaan riippumattomia. Tämän vuoksi rekisterien vertailukin on suhteellisen haastavaa, koska lähtökohdat ovat niin erilaiset. Tämä alleviivaa myös lainsäädännön käsitteiden määrittelyn tärkeyttä laajemmassakin kontekstissa.

Lobbauksen kirjallisuutta tarkastellessa voi törmätä hyvin nopeasti yhtäläisyyksiin nykymuotoisen lobbauksen praktiikoista klassiseen politiikan filosofiaan Niccolo Machiavellin ajatuksiin vallasta ja sen käytöstä. Ruhtinaan tapa lähestyä valtaa onkin varsin lobbaushenkinen, koska Machiavellin sanoma teoksessa on käyttää valtaa häikäilemättömästi ja tarvittaessa julmastikin hallitsijan vahvan aseman säilyttämiseksi. Erityisen vankka Ruhtinaan ja Machiavellin lobbauskäsitteiden vaalija on hollantilainen politiikan tutkija Rinus van Schendelen, joka on kirjoittanut machiavellilaisesta lobbauksen näkökulmasta kaksi kirjaa *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying The EU* (2005) ja *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU* (2010). Van Schendelen mukaan machiavellismin ja lobbauksen lähestymistavat yhtyvät erityisesti siinä, että molemmat pyrkivät selvittämään ”miten valtaa käytetään ja miten sitä voidaan tehostaa” (2005, 11). Machiavelli on myös itse erinomainen mallilobbarin esimerkki, koska tämä menestyi varsin hyvin renessanssiajan hoveissa vaikuttamalla hallitsijoiden, kuten Medicien päätöksentekoon kerryttään samalla omaa valtaansa. Euroopan näkökulmaa edustaa machiavellismin lähestymistapaa argumentoiva Rinus van Schendelen ja tämän kirjoittama *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU* (2010). Teoksessa van Schendelen käsittelee lobbausta taitona ja sen tyypillisiä piirteitä sovittaen pohdintojaan Brysselissä tapahtuvan lobbauksen kontekstiin. Se miksi tämä on antanut Niccolo Machiavellille otsikkotason maininnan, liittyy Machiavellin pyrkimykseen kääntää kaikki tilanteet omaksi edukseen valmistautumalla aina tarkasti ennakoon tulevaa valtapeliä varten sekä tämän äärimmäisen harkitsevaan toimintaan tällaisissa duelleissa (2010, 49). Van Schendelen kirjan jälkeen EU:hun kohdistuva lobbaus on lisännyt EU-lobbausta käsittelevän kirjallisuuden ja tutkimuksen määrää

huomattavasti (kts. esim. Beyers & De Bruycker 2018; De Bruycker, Berkhout & Hanegraaff 2018; Chalmers, Adam 2020).

Lobbausta käsittelevälle kirjallisuudelle on yleisesti ominaista keskittyä vallan keskittymiin, koska siellä lobbausta tapahtuu luonnollisesti eniten, ja jossa täten myös luodaan lobbauksen traditiota ja tapaa tehdä edunvalvontaa. Tämän vuoksi lobbausta käsittelevä tutkimus keskittyy paljon Yhdysvaltojen eli toisin sanoen Washingtonin lobbaukseen (esimerkiksi Waterhouse 2013; Holyoke 2014) sekä Euroopan tason eli Brysselissä tapahtuvaan lobbaukseen (esimerkiksi Cassidy 1999; van Schendelen 2005). On vielä syytä todeta vielä, että lobbausta tapahtuu toki erittäin paljon muuallakin varsinkin eri mittareilla merkittävien maiden pääkaupungeissa ja ihan kaikissa valtioissa kansallisella sekä paikallisella tasolla. Washingtonin ja Brysselin vallan rajat ovat kuitenkin laajimpia, joten lobbauksen sekä siihen keskittyvän tutkimuksen vinouma on tällöin luonnollinen ja ymmärrettävä.

Yhdysvaltojen lobbausviitekehyksestä kattavan tutkimuksena voidaan nostaa esille esimerkiksi Thomas T. Holyoken kirjoittama *Interest groups and lobbying: pursuing political interests in America* vuodelta 2014, josta on tehty myös uudempi painos vuonna 2018. Teoksessa Holyoke tutkii lobbauksen tuottamia ristiriitoja erilaisten tapaustutkimusten, kuten esimerkiksi kongressissa tapahtuvan lobbauksen kautta. Holyoke vaatii teoksessa lobbauksen reformia, joka voisi vastata lobbauksen eettisiin haasteisiin, koska nykyiset käytännöt eivät ole kestävällä pohjalla. Reformin tulisi Holyoken mukaan koostua lobbauksensääntelyn laajemmasta kattavuudesta ja pakottavuudesta, jossa lobbareilta vaadittaisiin entistä vahvemmin tietoa myös siitä, mitä nämä lobbaavat; lobbareilta yhä enemmissä määrin vaadittavasta rehellisyydestä esimerkiksi sanktioiden uhallalla. Lobbauksessa tulisi huomioida enemmän myös julkista etua, pienemmän edunvalvontajoukon edun lisäksi, koska lait joiden muodostumiseen pyritään vaikuttamaan, vaikuttavat edunvalvontajoukon lisäksi muihin yhteiskunnan jäseniin. (2014, 272-276.)

Suomalaisittain ajankohtainen merkittävä lobbauksen tai tarkemmin ottaen Suomessa tapahtuvan lobbauksen tutkimus on Anders Blomin väitöskirja *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968-2011* (2018), joka on keskittynyt nimensä mukaisesti Suomen elinkeinoelämän lobbaukseen ja sen historialliseen kehitykseen. Blom analysoi tutkimuksessaan ensisijaisesti etujärjestöjen eli työmarkkinajärjestöjen arkistot. Lisäksi Blom hyödynsi muun muassa myös eduskunnan pöytäkirjoja ja hallituksen lakiesityksiä sekä Euroopan unionin lainsäädäntöä ja valmisteluaineistoa. Blomin johtopäätöksiä yhteenvedon lopputulemana oli, että taloudellinen eliitti otti Suomessa ”vähitellen korporatiivisen kolmikantaisen rakenteen tuottaman sisäpiiritiedon avulla vallan poliittisessa päätöksenteossa”

(Blom 2018, 310). Blom käsitteli väitöskirjassaan paljon myös tämän tutkielman 2. luvussa käsiteltyä politiikan pyörövi-ilmiötä, joka linkittyy vahvasti lobbauksen pelikenttään. Blom kritisoi tutkimuksessaan Suomen olematonta pyöröoven hillitsemistä poliitikkojen, korkea-arvoisten virkamiesten ja eturyhmien edustajien vaihtaessa estoitta paikkoja päittäin yhteiskunnan johtotehtävissä (2018, 307-308). Pyörövi-ilmiö vaikuttaakin lobbaukseen liittyvässä tutkimuksessa hyvin vakiintuneelta ja laajasti omaksutulta käsitteeltä kansainvälisesti sekä myös Suomessa (kts. Cohen 1986; Blanes, Draca & Fons-Rosen 2012; Blom 2018; Korkea-Aho ym. 2018). Tätä lopputulemaa vasten on ilmeistä, miksi kysyntää Suomen omalle lobbausta sääntelevälle lainsäädännölle on olemassa. Blomin tutkimus onkin tuloksiensa sekä saamansa mediahuomion, kautta mahdollisesti nopeuttanut väistämätöntä kehitystä sääntelyä kohti, mitä tällä hetkellä todistamme.

Vuoden 2021 alussa valmistui myös oikeusministeriön selvitys *Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*, jonka on toimittanut Aino Hirvolan, Salla Mikkosen, Mika Skipparin ja Paul Tiensuun muodostama tutkijaryhmä. Tutkimuksen lopputulemana oli, että Suomessa on tiettyjä puutteita lobbauksen avoimuudessa sekä läpinäkyvyydessä, ja vaikka siitä on saatavilla paljonkin virallista tietoa, nousee sen hyödyntämisessä usein haasteita. Tutkimustulokset viittaavat myös siihen, että lobbaamisen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisellä, kuten rekisterin käyttöönottolla, voi olla tavoiteltujen vaikutusten lisäksi myös lobbauskentällä olevien toimijoiden välistä luottamusta haittaavia vaikutuksia. (2021.)

Kaikkia edellä olevia teoksia sekä lobbaustutkimusta yleisesti yhdistää se tosiasia ja näkemys, että lobbaus on tällä hetkellä tienhaarassa ja on oikeastaan ollut kenties jo pidemmän aikaa. Lobbauksen ongelmat imevät tällä hetkellä enemmän huomiota kuin sen hyödyt, joita se kiistatta tuottaa demokraattiselle järjestelmälle, kuten esimerkiksi Marsteller (2013) sekä Korkea-Aho ja Tiensuu (2018) painottavat. Mielipide toimintatapojen muutoksesta on kuitenkin jaettu, mikä on ohjannut keskustelua ja valtioitakin sääntelyn tielle, josta pitkäaikaisten kokemusten määrä on vielä varsin pientä. Seuraavaksi on siis lobbauksensääntelyn tutkimusta ja kirjallisuutta luvassa, mutta nähtäväksi jää tulevaisuudessa, mihin lobbaus jatkoivat matkaansa tienhaarasta.

2.3. Lobbausrekisteri

Lobbausrekisteri on yksi lobbauksen sääntelyn toteutusmuoto sekä suosituin toteutusmuoto. Vincent Johnson määrittelee lobbauksen sääntelyn tarkoituksen seuraavasti: ”(1) kaikilla ihmisillä on reilut mahdollisuudet tulla hallituksen kuulemaksi, (2) hallituksella on kansan luottamus, (3) viralliset päätökset perustuvat paikkaansa pitävään tietoon, (4) porvaristo tietää kuinka hallitus toimii, ja että

(5) julkisen yrityksen toiminta hyötyy yhteisön viisaudesta” (2006, 13-14). Kaiken keskiössä ja etenkin lobbausrekisterissä on siis pitkälti kyse tiedon lisäämisestä ja avaamisesta.

Lobbaus- tai avoimuusrekisteri on nimensä mukaisesti rekisteri, jolla pyritään tekemään lobbauksesta virallisempaa. Rekisterin avulla ”kerätään ja julkaistaan tietoa siitä, kuka lobbaa ja ketä, mitä lobbaaminen koskee, ja kuinka sitä on harjoitettu”. Sen päätavoite on päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen ja sen myötä epäasiallisen vaikuttamisen ehkäiseminen sekä luottamuksen parantaminen. Lobbarirekisteri lisää avoimuutta näyttämällä kansalaisille, ketkä ovat yhteydessä päättäjiin ja vaikuttavat päätöksentekoon. Rekisterin toinen etu on, että sen avulla voidaan tunnistaa myös hyväksyttävä edunvalvonta. Rekisterin avulla päättäjät voivat varmistaa, että heitä lähestyvät lobbarit noudattavat yhdessä hyväksytyjä sääntöjä. (Korkea-Aho ym. 2018. 1.) Lobbausrekisteri on suosituin lobbauksen sääntelytyökalu, ja sen käyttöönotto on ollut vahvasti yleistymään päin (Mulchany; 2015, 31). Rekisterin myötä on mahdollista lisätä myös lobbauksen hyväksyttävyyttä ja parantaa siihen usein kohdistuvia kielteisiä asenteita.

Lobbausrekisterin käytännön totutus riippuu siitä, miten se määritellään lainsäädännössä. Eri maiden rekistereissä voi olla suuriakin perustavanlaatuisia eroja. Yksi tällainen on rekisteröitymisen pakollisuus, sillä joissakin maissa ja esimerkiksi EU:ssa rekisteri on vapaaehtoinen eli edunvalvojien ei ole pakollista rekisteröityä. Toisaalta EU:n rekisterissä rekisteröityneitä oli tarkistuspäivänä (16.8.2021) huimat 12 884 (Euroopan unioni) eli vapaaehtoisuuteen pohjautuva rekisteri ei ole lähtökohtaisesti suutari syntyessään. Vapaaehtoisessa rekisterissä luotetaan siihen, että edunvalvojat pyrkivät toimimaan sääntöjen mukaisesti ilman lainsäädännöllistä pakottavuutta.

Viimevuosina elinkeinoelämässä on lisääntynyt tarve osoittaa toiminnan vastuullisuutta sekä tukea vapaaehtoisen rekisterin toimivuutta. Toisaalta rekisteröityneellä organisaatiolla tai toimijalla on tällöin paremmat toimintaedellytykset, kun lobattava voi todeta rekisterin kautta edunvalvojan sitoutuneen yhteisiin pelisääntöihin. (Greenwood & Thomas 1998, 495-496.) EU:ssa rekisteröitymiseen on kannustettu myös erilaisilla kannustimilla. Rekisteröityneet saavat esimerkiksi automaattisen ilmoituksen, jos näiden intresseihin linkittyviä asioita on käsittelyssä tai lainsäädännön kohteena (Holman ym. 2012, 92). Toisaalta vain 15 prosenttia rekisteröityneistä on kokenut ilmoitusominaisuudella olleen vaikutusta heidän rekisteröitymispäätökseensä vuonna 2009 toteutetussa tutkimuksessa (Holman 2009, 39), mutta tämän ominaisuuden osalta on todennäköisesti sittemmin tehty kehitystyötä.

Muun muassa Steven Billet kuitenkin argumentoi, että rekisteröitymisen tulisi olla pakollista, koska läpinäkyvyyden lisääminen on hyvä asia ja pakollinen rekisteri lisäisi kansalaisten luottamusta, jota

ei voida vapaaehtoisella mallilla hänen mukaansa saavuttaa (2007, 329). Craig Holmanin ja William Luneburgin mukaan läpinäkyvyys ei ole aina kuitenkaan hyvä asia. Sen saavuttaminen voi vaatia suuria taloudellisia kuluja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, ja nämä kustannukset voivat estää asianmukaista edunvalvontaa. Avoimuus voi myös heikentää jossain tapauksissa liikesalaisuuksien suojaa. (2012, 79.)

Pakottavaa rekisteröitymistä pidetään kuitenkin monessa mielessä vapaaehtoista rekisteriä parempana vaihtoehtona. Tätä mieltä olivat muun muassa enemmistö lainsäätäjistä eli lobattavista (74 %) sekä enemmistö lobbareista (70 %), vuonna 2013 teetetyin kyselyn perusteella (OECD 2014, 51). Pakollisen rekisteröitymisen etuna on laajempi sanktiotyökalupakki (Korkea-Aho ym. 2018, 121-122) eli sitovuuden kautta lobbausta voitaisiin kontrolloida myös rangaistuksen pelolla. Tämä on vapaaehtoisen rekisterin eräänlainen akilleen kantapää, minkä vuoksi sitä ei olla omaksuttu pakollisen rekisterin sijaan.

Pakottavuuden lisäksi rekisterissä on huomioitava, miten määritellään rekisterin kattavuus, valvonta sekä sanktioiden tiukkuus (Korkea-Aho ym. 2018, 12). Kattavuuden osalta on määriteltävä, mitkä tahot ovat rekisteröitymisvelvollisia, tai oikeutettuja vapaaehtoisen rekisterin tapauksessa. Liian kattava rekisteri voi pahimmassa tapauksessa vaikeuttaa päätöksentekijöiden ja edunvalvojien työtä sen ylisuuren kuormittavuuden seurauksena. Valvonnan osalta on määriteltävä, kuka valvoo ja mitä tulee valvoa. Valvonnan helpottamiseksi hyväksyttävän toiminnan tulee olla selkeästi määritelty sääntelyssä, jotta valvova viranomais voi suorittaa valvontaansa riittävän tehokkaasti. Sanktioiden tulee puolestaan olla riittävän ankaria, jotta houkutusta huonoon edunvalvontaan ei jää. Tutkimuksen mukaan rekisterin tehokkaan täytäntöönpanon kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että sillä on hyvin resursoitu valvontajärjestelmä ja uskottavat sanktiot (Fung ym. 2007, 179).

Lobbauksen sääntelylle ei ole olemassa yhtä kaikkiin olosuhteisiin sopivaa ratkaisua tai mallia. Korkea-Ahon ym. (2018, 115-116) mukaan: ”Läpinäkyvyyttä ja kansalaisten kykyä seurata ja valvoa päätöksentekoprosessia tulee edistää monin eri tavoin. Myöskään siihen kysymykseen, minkälainen lobbarirekisterin tulisi olla, ei ole yhtä ainoaa oikeaa vastausta. Lobbarirekisteri tulee aina sovittaa siihen yhteiskuntapoliittiseen ja hallinnolliseen kontekstiin, jossa edunvalvontaa ja päätöksentekoon vaikuttamista on tarkoitus säännellä ja valvoa. Kansainväliset suositukset varoittavatkin kopioimasta rekisteriä suoraan muista järjestelmistä. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, ettei käytössä olevista malleista voisi ottaa oppia”. Tämän vuoksi toimivan lobbausrekisterin rakentaminen vaatii usein aikaa ja tarkkaa harkintaa eli prosessin vauhdittaminen voi johtaa jopa lähtötilannetta vaikeampaan tilanteeseen.

Koska lobbausrekisterillä ja -sääntelyllä on vahva agenda suitsia lobbauksen epävirallisia ja tällöin epälegitiimejä piirteitä, ei Macciavellin tapaisella epävirallisella vallankäyttäjällä olisi samanlaista pelitila lobbausta sääntelevässä maailmassa, kuin renessanssin palatsien hämärillä käytävillä. Aiemmin viitattu lobbauksen epävirallisten muotojen ilmeneminen (Puska 2017; Blom 2018) sekä lobbauksen näkeminen puhtaasti oman edun tavoitteluna (Wiberg 2014), jotka ovat tyypillisiä macciavellilaiselle lähestymistavalle, ovat kiistatta luoneet lobbaukselle epämiellyttävää kaikua, mitä siihen ajoittain saatetaan liittää.

Kansalaisten luottamuksen heikkeneminen poliittista järjestelmää kohtaan onkin ajanut valtioita yhä enemmän *New Public Management* tyyppisiin reformeihin, joista keskeiseksi on nostettu hallinnon käsittävät erilaiset läpinäkyvyys- sekä avoimuushankkeet, joilta toivotaan luottamusta edesauttavaa vaikutusta (Grimmelikhuijsen 2012, 51) ja osittain myös tuottanut tällaista toivottua vaikutusta (kts. Grimmelikhuijsen ym. 2012, 151-154; De Fine Licht ym. 2014, 126-129). Tämä on luonnollisesti puolestaan lisännyt lobbaukseen kohdistuvaa huomiota ja sääntelyä sekä tätä kautta tietysti myös tutkimusintressiä sääntelyn eri toteutustapojen ja niiden tehokkuutta kohtaan.

Koska lobbaus ja sen sääntely linkittyvät vahvasti hallinnon läpinäkyvyyteen, sisältyvät nämä usein myös avoimuutta (*transparency*) käsittelevään tutkimukseen. Läpinäkyvyys on viimevuosikymmeninä ollut erittäin trendikäs käsite valtion hallinnoissa – lähinnä liberaaleissa demokratioissa. Tämä on puolestaan heijastunut myös läpinäkyvyyttä käsittelevään tutkimukseen, joka on ollut määrällisesti nousujohteista, seurattessaan valtionhallinnoissa tapahtuvia läpinäkyvyyssinnovaatioita (Cucciniello ym. 2017, 36). Lobbauksen sääntelykeinoista lobbausrekisteri edustaa juuri tätä läpinäkyvyys trendin kehitystä. Vaikka tämän tutkielman painotus on vahvasti lobbausrekisterissä, niin pelkkää lobbausrekisteriä käsittelevää tutkimusta ei olisi mielekästä käydä läpi kolmesta syystä. Ensimmäinen lobbausrekisteri on vain yksi lobbauksen sääntelyn muoto monista eri vaihtoehdoista, eikä sitä tule täten tarkastella näistä erillisenä mekanismina. Toiseksi edelliseen liittyen lobbausrekisteri on usein ja melkeinpä aina osa sääntelykokonaisuutta, jossa lainsäädännössä on määritelty useita eri sääntelytyökaluja, jotka toimivat samanaikaisesti rinnakkain. Kolmanneksi, koska usein kyseessä on kokonaisuus, eikä yksittäinen osa, on tutkimuskirjallisuudessa keskitytty vahvasti lobbauksen sääntelyyn laajemmin kuin pelkän rekisterin tarkasteluun. Tämän vuoksi vain rekisteriin eksaktisti suuntautuvaa tutkimusta on huomattavasti marginaalisemmin.

Lobbauksen sääntelyä tutkittaessa korostuu usein hyvin pragmaattinen lähestymistapa, mikä on usein vahvasti empiirinen teoreettisen sijaan. Tämä on kuitenkin selitettävissä todennäköisesti sillä, että

tutkimuskohde eli esimerkiksi jokin lobbauksen sääntelymuoto on tapauskohtainen käytännön toteutus, jolloin tutkittavan kohteen luonne ohjaa lähestymistavan vahvasti pragmatian ja empirian puolelle. Myös Cuccinello ym. (2017, 38) havaitsivat läpinäkyvyyden tutkimusta käsittelevän kirjallisuuden tarkastelussaan, että läpinäkyvyyttä kartoittava tutkimus, johon lobbausrekisterikin lukeutuu, on vahvasti kallistunut empiiriseen tutkimukseen. Lobbausrekisterillä tai lobbauksen sääntelyllä ylipäänsä ei ole tai näyttäisi olevan varsinaista selkeästi esiinnoussutta teoreettista lähestymistapaa, joka olisi yleisesti käytetty tutkijoiden keskuudessa. Aihepiiriä selittävä teoria voi tietysti tulevaisuudessa mahdollisesti lisääntyä lobbausrekisterien ja sitä mukaa niitä käsittelevän empiirisen tutkimuksen lisääntyä, jolloin tietopohja teorian rakentamiselle on laajempi.

Erityisesti *Transparency International* ja OECD ovat olleet viime vuosina lobbaukseen ja sen sääntelyyn liittyvän tutkimustiedon suurimpia tuottajia. Esimerkiksi *Transparency Internationalin* puolelta tutkija Suzanne Mulcahy on keskittynyt Euroopassa maanosassa tapahtuvaan lobbaukseen ja siihen liittyvään korruptioon teoksissa: *Corruption Risks in Europe: Money, Power and Politics* (2012) ja *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access* (2015) sekä tämän ja Matthew Jenkinsin kanssa kirjoittama *Businesses' lobbying practices* (2018). Ensimmäisessä Mulcahy tarkasteli 25 eri Euroopan unionin jäsenvaltion hallintojen ”riippumattomuus” mekanismeja, jotka suojaavat päätöksentekijöitä epärehelliseltä edunvalvonnalta. Vielä vuonna 2012 tutkimuksen julkaisuaikaan näiden tarkasteltavien maiden järjestelmät olivat tällä saralla todella erilaisia. Joissakin maissa järjestelmän defenssit olivat huomattavasti kattavampia ja toisissa löyhempiä. Kaikki maat eivät kuitenkaan saaneet niin sanottua puhtaita papereita eli missään valtiossa ei ollut toivotun tasoista päättäviä elimiä suojaavaa edunvalvonnan sääntelymekanismia. (Mulcahy 2012.) Vuoden 2015 selvityksessä Mulcahy tutki 19 Euroopan maan sekä Euroopan unionin tason lobbauskäytäntöjä ja niiden sääntelytapoja, eli kyseessä oli hyvin samantyyppinen tutkimus edelliseen nähden, mutta painotuksena oli nimellisesti nimenomaan lobbaus. Tutkimuksessa korostui Brysselin kasvava rooli Euroopan lobbarikeskuksena ja kansallisella tasolla institutionalisoitunut edunvalvojien ja hallinnon yhteistoiminta oli edelleen yleistä. Mulcahy havaitsi myös, että osa lobbausstrategioista pyrki jopa tarkoituksenmukaisesti häivyttämään omia motiivejaan hämätäkseen päätöksentekijöitä. Tarkasteltava valtioiden ja EU instituutioiden joukko sai myös hyvin heikon kokonaisarvosanan mitattaessa näiden avoimuutta, riippumattomuutta ja tasa-arvoisten edunvalvontamahdollisuuksien edistämistä. (2015.) Mulcahyn ja Jenkinsin (2018) yhteisessä julkaisussa käsiteltiin yritysten yhä lisääntyvää lobbausaktiivisuutta ja lobbausstrategioiden lisääntymistä. Lisäksi selvityksessä kartoitettiin edellä esiteltyjen tutkimusten tapaan lobbauksen sääntelyn kykytilaa Euroopassa, jossa oli menty jonkin verran eteenpäin.

Muita mainittavia Transparency Internationalin teettämiä lobbaustutkimuksia ovat Mark Worthin *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU* (2013) ja *Building on the EU directive for whistleblower protection* (2019). Raportit käsitelivät ilmiantoa (*whistleblowing*) käsittelevän lainsäädännön riittävyyttä kaikissa EU-jäsenmaissa. Englanninkielisellä *whistleblowing* termillä viitataan organisaation omaan työntekijään (*whistleblower*), joka ilmiintaa organisaatiossa tapahtuvan väärinkäytöksen tai lainvastaisen toiminnan. Näillä ilmiäntolaeilla pyritään turvaamaan ilmiäntajien asema ja kannustamaan näitä tätä kautta ilmiäntamaan sääntöjen vastaista toimintaa ongelmien kasvamisen ehkäisemiseksi. Raporttien tulema oli, että EU-jäsenmaiden lainsäädäntö ei ollut riittävällä tasolla, minkä pelättiin laskevan mahdollisuuksia saada selville merkittäviä väärinkäytöksiä. (2013 & 2019.) Jälkimmäinen raportti keskittyi myös tarkastelemaan EU-tason direktiiviä lainsäädäntöön liittyen ja sen hyviä sekä huonoja piirteitä (2019). Nämä ovat muutamia esimerkkejä Transparency Internationalin lobbaukseen liittyvistä julkaisuista. Monia järjestön julkaisuja yhdistää se, että korruptiota ja lobbausta käsitellään teksteissä usein samanaikaisesti painotuksen vaihdellessa, minkä vuoksi julkaisut eivät painotu puhtaasti vain toisen ilmiön käsittelyyn, vaan ennemmin koko tematiikan tarkasteluun.

OECD:ssä (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö) aihepiiriin on kohdistunut myös suurta mielenkiintoa. Vuosina 2009, 2012 ja 2014 järjestö julkaisi kolmiosainen julkaisusarjan *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1, Volume 2 ja Volume 3*, jossa käsiteltiin senhetkistä lobbauksen ja sen sääntelyn kehitystä. Viimeisin raportti (2014) sisälsi myös maakohtaiset katsaukset tämän tutkielman kohdemaiden Irlannin, Itävallan ja Iso-Britannian tilanteisiin sekä niiden lobbaussääntelyn pääpiirteisiin. Raportit olivat luonteeltaan lähinnä selvityksen tapaisia, ja niiden kontribuutiona oli lähinnä toimia taustamateriaalina OECD:n lobbausta käsittelevälle tarkastelulle. Myös monet muut OECD:n julkaisut, kuten vuonna 2015 julkaistussa *Government at a Glance 2015* sivuttaan paljon lobbauksen ja sen sääntelyn tematiikkaa. Viime vuosina OECD:n selvitykset ovat kohdistuneet enemmän kehittyviin maihin, kuten Kazakstaniin, Peruun ja Latalaiseen Amerikkaan sekä Karibialle laajemmin (kts. *OECD Integrity Scan of Kazakhstan 2017*; *OECD Integrity Review of Peru 2017*; *Government at a Glance Latin America and the Caribbean 2020*).

Suomessa merkittävintä lobbauksen sääntelyä ja erityisesti lobbausrekistereitä käsittelevä julkaisu on aiemmin viitattu Emilia Korkea-Ahon ja Paul Tiensuun vuonna 2018 laatima *Lobbarirekisterin kansainväliset mallit* -selvitys, joka laadittiin valtiolle Suomen lobbausrekisteriä koskevaa lainsäädännön valmistelua varten. Selvityksessä tarkasteltiin Euroopan unionin, Irlannin, Iso-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltojen lobbarirekisterejä kolmesta näkökulmasta: ”1) suhde kansainvälisiin suosituksiin, 2) viranomaistoiminnan rooli ja 3) hyödyt ja haitat” (2018).

Kansainvälisillä suosituksilla viitataan OECD:n ja Euroopan neuvoston suosituksiin lobbauksen sääntelystä, joita tarkasteltavat maat ovat noudatelleet joko perustaessaan tai uudistaessaan lobbarirekisteriä. Selvityksessä ei otettu kantaa, tulisiko Suomeen perustaa lobbausrekisteri, mutta muiden maiden vertailun pohjalta tutkijat kuitenkin nostivat lopuksi esiin, mitä seikkoja Suomessa tulisi huomioida mahdollista lobbausrekisteriä perustettaessa. (mt.) Näitä olivat muun muassa työmarkkinajärjestöjen roolin määrittely, rekisterin kattavuus (valtio, paikallishallinto, virastot), muiden sääntelymuotojen hyödyntäminen rekisterin rinnalla ja tietysti lobbarin sekä lobbauksen määrittely (2018, 122-129). Tähän yhteyteen on vielä todettava, että Emilia Korkea-Aho otti myöhemmin Helsingin-Sanomien haastattelussa (16.2.2020) kantaa lobbausrekisterien eri malleihin toteamalla Irlannin toteutuksen olevan hänen näkemyksensä mukaan paras. Irlannin mallia on kuvattu tämän tutkielman luvussa 3.1.1., joten sitä ei tässä avata tarkemmin, mutta huomionarvoisena pointtina on kuitenkin se, että oikeustieteellisen tutkijan näkökulmasta kattavin ja pakottavin sääntely näyttäytyy luotettavimpana vaihtoehtona.

2.3.1. Muita lobbauksen sääntelykeinoja

Lobbarirekisteri ole ainoa käytettävissä oleva keino valvoa ja säännellä lobbausta, mutta se on usein kuitenkin suosituin. Muita keskeisiä sääntelykeinoja ovat tapaamispäiväkirjat, lainsäädännöllinen jalanjälki ja karenssiajat. Tapaamispäiväkirjojen tarkoituksena on tuoda julki lobattavien ja lobbareiden tapaamisia koskevia tietoja, jotta ulkopuoliset saavat tietoa päätöksentekijöihin kohdistuvasta lobbauksesta. Tapaamispäiväkirjoilla voidaan esimerkiksi tuoda ilmi tapaamisen ajankohta ja paikka, tavattujen organisaatioiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien nimet sekä tapaamisessa käsitellyn aiheen. Tapaamispäiväkirjat on otettu käyttöön muun muassa EU:ssa, mutta niiden käyttö on jäänyt pitkälti vajaaksi ja riittämättömiksi. (Korkea-Aho ym. 2018, 12-13.)

Lainsäädännöllisellä jalanjäljellä eli *legislative footprint* tarkoitetaan ”kokonaisvaltaista, yleisöjulkisuuden periaatteeseen perustuvaa tietojen julkaisua lobbaamisen vaikutuksista lainsäädäntöön ja julkiseen päätöksentekoon”. Pyrkimyksenä on dokumentoida lobbauksen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon ja lainsäädäntöprosessiin, jonka pohjalta voidaan antaa tietoa eri tahojen vaikutuksista päätöksien ja lainsäätöprosessien lopputulemiin. (Niinimäki, Teixeira & Freund 2017, 20-21.) Lainsäädännöllisen jalanjäljen täydellinen käytännön toteutus on kuitenkin hyvin vaikeaa. Esimerkiksi Suomen eduskunnassa tiedot valiokuntien kuulemien asiantuntijoiden nimistä ja näiden edustamista tahoista ovat julkisia, mutta valiokuntien jäsenten yksityisiä tapaamisia edunvalvojien kanssa ei kirjata mietintöihin (Korkea-Aho ym. 2018, 14).

Lopuksi yhtenä lobbauksen sääntelymuotona mainittakoon vielä karenssiajat. Tällä tarkoitetaan pähkinänkuoressa karenssiajan (*cooling-off period*) asettamista virkamiehelle, joka siirtyy yksityisen sektorin palvelukseen. Karenssiaika on määräaikainen ajanjakso, jolloin virkamies ei voi siirtyä toiseen palvelussuhteeseen tai töihin yksityiselle sektorille. Karenssiajan lisäksi sekä sen yhteydessä puhutaan usein lobbauskiellosta, joka viittaa määrääkaaan, jolloin virkamies voi siirtyä uuteen palvelussuhteeseen, muttei voi olla yhteydessä esimerkiksi entiseen työnantajaansa. Karenssiajalla pyritään hillitsemään lobbauskeskustelussa usein esiin nostettua pyöröovi-ilmiötä (*revolving doors*). (Korkea-Aho ym. 2018, 14-16.) Pyöröovi-ilmiössä ihmisiä siirtyy politiikasta ja hallinnosta liike-elämän piiriin ja päinvastoin (The center for responsive politics 2020). Näihin tilanteisiin voi herkästi liittyä suuria intressiristiriitoja, minkä vuoksi pyöröovi-ilmiötä pyritään lähtökotaisesti torjumaan.

Viimeaikaisin paljon huomiota saanut esimerkki on entisen puolustusvoimien komentajan Jarmo Lindbergin siirtyminen yksityiselle sektorille. Lindberg siirtyi puolustusvoimilta hävittäjähankintojen yhden toimittajaehdokkaan *Lockheed Martinin* palkkalistoille konsultin rooliin, josta seurasi suuri julkinen kohu. Lindbergillä oli puolustusvoimien kanssa voimassa oleva karenssiaikasopimus, jonka hän kiersi perustamalla oman yrityksensä, eikä ollut tämän vuoksi suoraan työsuhteessa *Lockheed Martiniin*. (Helsingin-Sanomat 16.4.2020.) Hävittäjähankinnan turvallisuuspoliittinen tärkeys ja Lindbergin tausta korkean tason virkamiehenä tekivätkin tapauksesta poikkeuksellisen huomionarvoisen ja vahingollisen.

Lobbausrekisteristä ja muista lyhyesti läpikäydyistä lobbauksen sääntelykeinoista on tärkeä muistaa, että niiden toteutustavat voivat vaihdella paljonkin eri maissa ja ne toimivat käytännössä päällekkäin sekä lomittain. Tämän vuoksi niistä ei ole mielekäästä puhua erikseen, vaan ennemmin sääntelykokonaisuutena, sillä ne ovat toisiaan tukevia, eivätkä missään nimessä toisiaan poissulkevia. Tehokkain sääntely saadaan hyödyntämällä useampaa eri keinoa yhtäaikaaisesti, eikä esimerkiksi pelkkä lobbausrekisteri pysty yksin takaamaan onnistunutta ja kokonaisvaltaista lobbauksen sääntelyä.

2.4. Korruptio

Koska tutkielman mittarina toimii koettu korruption taso, on syytä avata myös tätä tutkielman kannalta keskeistä käsitettä. Korruptiota kuvaa henkinen rappio, moraalinen rappeutuminen ja lahjonnan rehottaminen (Salminen 2015, 4). *Transparency Internationalin* määritelmä on erittäin tyhjentävä ja yleisesti hyväksyttykin. Järjestön mukaan korruptio on uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun vuoksi. Korruptiota voi ilmetä useissa eri muodoissa ja käyttäytymismalleissa sekä useiden eri toimijoiden toimesta, kuten: julkishallinnon virkamiesten keskuudessa, jotka vaativat tai

ottavat rahaa tai palveluksia vastineeksi palveluista; poliitikkojen taholta, jotka käyttävät väärin julkisia varoja tai myöntävät julkisia työpaikkoja tai sopimuksia tukijoilleen, ystävilleen ja perheilleen; yrityskentällä, jossa lahjotaan virkamiehiä tuottoisten sopimusten saavuttamiseksi. Korruptio voi myös levitä minne tahansa: yrityksiin, valtioon, tuomioistuimiin, mediaan, kansalaisyhteiskuntaan sekä kaikille yhteiskunnan sektoreille, kuten urheiluun ja koulutukseen. (Transparency International 2020.) Määritelmä heijastelee hyvin myös lobbausta eli epävirallista vaikuttamista, jonka yksi ilmenemismuoto voi olla juuri korruptio, mikä ilmeni hyvin aiemmin tämän luvun lobbausta käsittelevässä osiossa (kts. Mulcahy 2012, 2015 & 2018). Korruptio on aina haitallista ja moraalisesti väärin, koska se perustuu aina väärinkäytökseen ja yleistä moraalista vastaan toimimiseen.

Transparency Internationalin ylläpitämää *Corruption Perception Index* voidaan pitää tunnetuimpana, muttei välttämättä luotettavimpana korruptiodatan lähteenä. Erkki Laukkasen (2019) mukaan indeksi sisältää paljon erilaisia vikoja, joita *Transparency International* ei ole myöskään korjannut, minkä vuoksi indeksi ei ole maineensa veroinen korruption mittari. Esimerkiksi *Transparency Internationalin* indeksin pisteytyksen perusteet eivät ole läpinäkyviä ja sen tapa mitata korruptiota on Laukkasen mukaan myös kyseenalainen. Tämän vuoksi esimerkiksi eurobarometri tutkimus voi olla parempi korruption mittari. Tutkijoiden joukossa on vahva näkemys siitä, että korruption määrittelyssä on keskityttävä tapauskohtaisuuteen eli jokaista epäiltyä korruptiotapausta tulisi tarkastella erillisinä tapauksina (ks. Kolthoff & van den Heuvel 2007; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010). Laajaa poliittista korruptiota pidetään yleisesti erittäin kriittisenä uhkana kansalaisten luottamukselle poliittisia instituutioita kohtaan. Tämän vuoksi lobbaustakin pyritään sääntelemään erilaisin keinoin, jotta se ei johtaisi järjestelmän kannalta vahingolliseen kehitykseen eli korruptioon (Holmanin ym. 2012, 78-79). Korruptio heikentää poikkeuksetta luottamusta instituutioihin (Salminen ym. 2010, 649) ja korruptiossa kärsijänä on aina kansa, koska yhteiset varat ovat tällöin väärinkäytöksen kohteena (Solé-Ollét & Sorribas-Navarro 2014; Uslander 2017). On myös todettava, että korruptio ruokkii itse itseään, koska korruption lisääntyessä kynnys lisäkorruptiolle laskee sitä mukaan (della Porta ym. 2012, 14-15).

Arvind K. Jain (2001, 73-75) on avannut korruption käsitettä demokratian näkökulmasta artikkelissaan *Corruption: A Review*. Demokraattisessa yhteiskunnassa korruption kannalta keskeisiä ovat kansan suhteet poliittisiin päätöksentekijöihin, hallinnon virkamiehiin sekä lainsäätäjiin. 1. suhteessa on kyse ”merkittävästä korruptiosta”, jossa poliitikot väärinkäyttävät valtaansa taloudellisten hyötyjen saavuttamiseksi. Tällöin kansan hyvinvointiin tarkoitetut varat ohjautuvat poliittisen eliitin yksityisen edun ruokkimiseen. Tämän tyyppistä korruptiota voi olla vaikea

tunnistaa, paitsi jos lahjuksia maksetaan, koska julkisesta politiikasta käytävä keskustelu voi olla julkisen edun mukaista ja varsinkin, kun voidaan osoittaa, että ainakin jotkut väestöryhmät hyötyvät, tai kun voidaan väittää, että tulevat hyödyt kohdistuvat joillekin yhteiskunnan ryhmille. (mt.) 2. suhteessa on kyse hallinnollisesta korruptiosta, mikä viittaa nimitettyjen virkamiesten korruptoituneisiin toimiin, joissa he ovat tekemisissä joko ylempiensä eli poliittisen eliitin tai kansan kanssa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi virkamiesten lahjusten vastaanottamisena joko myöntääkseen julkisia etuja tai nopeuttaakseen käsittelyjä, ja äärimmillään lahjuksen myötä virkamies voi edesauttaa lahjojaa sellaisella palveluksella, jonka ei olisi tarkoitus olla käytettävissä. (mt.) 3. ja viimeisessä suhteessa puhutaan lainsäädännöllisestä korruptiosta. Tämä suhde käsittää sen, kuinka ja missä määrin lainsäätäjien äänestyskäyttäytymiseen voidaan vaikuttaa. Pähkinäkuoressa sidosryhmät voivat lahjoa lainsäätäjiä säätämään lainsäädäntöä sellaiseen muotoon, joka voi muuttaa omaisuuteen liittyvää taloudellista korkoa. Tämä korruption muoto voi ilmetä "äännten ostamisena", joko lainsäätäjien yrittäessään tulla uudelleen valituksi tai 2. suhteen virkamiesten pyrkimyksissä saada jonkinlainen lainsäädäntö voimaan. (mt.) Lobbauksessa tavoitteet voivat olla samansuuntaisia kuten edellä kuvatuissa suhteissa koska lobbari haluaa edistää edustamansa tahon etua, mutta lobbauksessa tapa pyrkiä tähän on kuitenkin lähtökohtaisesti sääntöjen mukaista ja yhteiskunnan normien mukaista.

Jainin korruptioverkoston kuvaus auttaa hahmottamaan hyvin korruption liittyvää dynamiikkaa, joka riippuu paljolti siitä kuka vaikuttaa kehen ja mitä etuuksia kukin korruptoitunut luottamusasemassa oleva henkilö voi myöntää. Tämän korruptionäkökulman heikkoutena on kuitenkin sen hallintokeskeisyys, sillä se keskittyy lähinnä hallinnon sisäisten korruptiosuhteiden ja ilmenemismuotojen tarkasteluun, muttei ota kantaa kansan sisäisiin eroihin. Kansa käsittää niin monenlaisia intressitahoja, minkä vuoksi olisi mielekästä myös kuvata näiden intressiryhmien korruptiotaipuisuutta. Lobbauksessakin on kyse erilaisista hallinnon ulkopuolisista intresseistä, joita pyritään ajamaan ja puolustamaan. Toisaalta esimerkiksi Kolthoffi, Hubertsin ja van den Heuvelin (2007) sekä Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2010) näkemykset korruption määrittelystä tapauskohtaisesti, ovat linjassa Jainin mallinnuksen kanssa, koska kansan tuottamat korruptiohoukutukset ovat aina yksilöllisiä ja epäidenttisiä, jolloin kansan sisäistä korruptiodynamiikkaa ei ole käytännössä mahdollista määritellä. Hallinnon korruptiodynamiikka puolestaan on yksiselitteisempää, koska hallinnon eri toimijoilla ja instituutioilla on omat valtuutensa ja vastuualueensa, jotka rajaavat näiden tapoja toimia korruptoituneesti. Lobbausrekisterin tarkoituksena on ehkäistä muun muassa valtioon soluttautuvaa korruptiota torjumalla mm. korruption riskiä, minkä vuoksi tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan juuri valtioon liittyvää korruptiota.

3. Tarkasteltavat poliittiset järjestelmät: Irlanti, Iso-Britannia ja Itävalta

Sytä miksi tarkastelun alaisiksi maiksi ovat valikoituneet juuri nämä järjestelmät on kaksi. Ensinnäkin tällä tutkielmalla pyritään tietyntasoiseen vertailtavuuteen ja kongruenssiin Korkea-Ahon ja Tiensuun lobbarirekisterien kansainvälisten mallien selvityksen kanssa, jossa maiksi tarkasteltaviksi malleiksi olivat valikoituneet Irlanti, Iso-Britannia ja Itävalta sekä EU ja Yhdysvallat. Koska Suomen oman rekisterin rakentaminen pohjautuu pitkälti tähän vuoden 2018 selvitykseen ei olisi tarkoituksenmukaista poiketa tästä maavalinnasta, koska tämä tutkielma pyrkii tarjoamaan tulevalle lobbaussääntelylle työkaluja ennakoida mahdollisia kipupisteitä, joita avoimuusrekisterin käyttöönottoon voi liittyä. Toiseksi koska kansalaisten mielipiteisiin analysoitavaksi aineistoksi on valittu eurobarometrikysely, on ilmeistä miksi valinta on kohdistunut nimenomaan Irlantiin, Iso-Britanniaan sekä Itävaltaan.

3.1. Irlanti

3.1.1. Lobbausrekisteri

Irlannin lobbausrekisteri otettiin käyttöön, kun laki lobbausrekisteristä *Regulation of Lobbying Act* hyväksyttiin 11.3.2015. Lain mukaisesti vastuuministeri perusti kuuden kuukauden kuluessa julkisen rekisterin, jonka valvonnasta sekä ylläpidosta ryhtyi vastaamaan julkishallinnon standardien komissio (*Standards in Public Office Commission* [SIPOC]). Rekisterin käyttöönottoa oli suositellut muun muassa *Mahon Tribunal* vuoden 2012 loppuraportissaan sekä OECD omissa ohjeistuksissaan. (Korkea-Aho ym. 2018, 54.) Irlannin rekisteri on verrattain laaja-alainen, koska rekisteri on pakottava eli rekisteröityminen on pakollista ja se koskee käytännössä ”kaikkia tahoja, jotka saavat jotakin maksua siitä, että he ovat yhteydessä poliitikkoihin lobbauksen kannalta olennaisissa asioista” (Korkea-Aho ym. 2018, 54). Lobbaajan määritelmä laista hiukan selvennetyssä muodossa on seuraava:

- ”1. työnantaja, jolla on vähintään 10 työntekijää, kun yhteydenpito tapahtuu työnantajan puolesta
2. edustuselin, jolla on vähintään yksi työntekijä, kun sen palkattu työntekijä kommunikoi edustuselimen puolesta
3. edunvalvontajärjestö, jolla on vähintään yksi erityisesti tietyn asian hoitamista varten palkattu työntekijä, kun tämä työntekijä tai viranhaltija kommunikoi nimenomaisesti tähän asiaan liittyen

4. kuka tahansa, jolle joku jonkin edellä mainituista ehdoista täyttävä taho maksaa yhteydenpidosta julkiseen virkaan nimetyn henkilön kanssa
5. kuka tahansa, joka kommunikoi maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvissä asioissa.”
(Korkea-Aho ym. 2018, 55).

Rekisteri on siinä mielessä myös laaja, että lobbauksen kohteiden kirjo on laaja, koska se sisällyttää ministerit, kansanedustajat, paikallishallinnon ja jotkin julkisten virastojen korkeimmat virkamiehet. Lobbausrekisterilaki sisältää rekisterin lisäksi vuoden mittaisen karenssiajan ministereille ja näiden erityisavustajille sekä ministeriöiden erikseen määrittämille virkamiehille. Rekisteriin kirjataan erityisesti lobbaustapahtumiksi katsotut tilanteet eli käytännössä yhteydenotot, mutta kaikkia mahdollisia lobbaustapahtumia sekä tilanteita ei tarvitse ilmoittaa. Kun lobbaus on tapahtunut, on lobbaajan ilmoitettava edustamansa taho sekä samat tiedot, jotka tämä ilmoittaa itsestään rekisteröitymisvaiheessa. Seuraavaksi lobbarin tulee ilmoittaa julkisessa virassa toimivan henkilön nimi ja tehtävä, jota on lobattu sekä lobbaustapahtuman aihe, josta on keskusteltu. Lobbaajan on tämän lisäksi nimettävä lobbauksen päävastuullinen henkilö sekä kaikki lobbaamiseen osallistuneet henkilöt. Ministeri voi tarvittaessa pyytää lisätietoja, jos tämä kokee sen olevan julkisen intressin kannalta relevanttia. Rekisterissä ei tarvitse kuitenkaan ilmoittaa tietoja lobbaukseen käytetyistä taloudellisista panostuksista. Jokaista lobbaustapahtumaa ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa erikseen, vaan tiivistetty yhteenveto viimeiseltä neljältä kuukaudelta riittää, millä on haluttu ehkäistä ilmoitusten turhaa tulvaa. (Korkea-Aho ym. 2018, 54, 57.) Rekisterin sanktioita ovat julkinen nimeäminen eli puutteellisesti tai väärin toimineen tahon julkinen nimeäminen. Lisäksi eri asteiset sakkorangaistukset ja maksimissaan kahden vuoden vankeusrangaistus ovat mahdollisia. (Regulation of Lobbying Act 2015.)

Kuten aiemmin nousikin esiin, Emilia Korkea-Aho näkee Irlannin rekisteritoteutuksen parhaana esimerkkinä toimivasta lobbausrekisteristä, koska lainvalmisteluun käytettiin ensinnäkin paljon aikaa. Prosessissa asianosaisia kuultiin sekä lainsäädäntöhankkeen varrella että lakiluonnoksen valmistumisen jälkeen. Myös lain voimaantulon jälkeen eri osapuolet koulutettiin perusteellisesti rekisterin käyttöön ja vuoden 2015 käyttöönottoa seurasi 2 vuoden toteuttelu-aika, jonka aikana sanktioita ei käytetty, koska tietämättömyydestä ei haluttu vahingossakaan rangaista. (Helsingin-Sanomat 2020.) Irlannin mallista huokuukin eräänlainen aito ja vilpitön tahto luoda kaikkia osapuolia edesauttava rekisteri, joka ei aiheuta kenellekään epätasa-arvoista kohtelua ja kaikki mielipiteet nähdään arvokkaina. Lobbaus nähdään tässä mallissa selkeänä voimavarana, koska sitä ei ole haluttu virkamies- ja lainvalmistelijälähtöisesti säännellä, vaan tätäkin osapuolta on haluttu osallistaa.

3.1.2. Muut mainitsemisen arvoiset korruptiotoimenpiteet

Vuonna 2012 kesäkuussa Irlannin tuolloinen hallitus julkaisi luonnoksen korruptioon puuttuvasta rikosoikeuden laista (the Criminal Justice [Corruption] Bill 2012), mikä johti uuden lain laatimiseen vuonna 2017 parlamentin hyväksyttyä sen. Laki astui voimaan 5.6.2018. (Department of Justice 2012, 2018; OECD 2019, 6.) Laki oli siinä mielessä erittäin merkittävä, että se oli ensimmäinen modernin Irlannin korruptioon puuttuva laki edellisten lakien ollessa perua viktoriaaniselta ajalta (The Irish Times 2012). Laki sisältää varsin vahvat sanktiot koskien esimerkiksi julkisen hallinnon virkailijoita, jotka ovat syyllistyneet korruptoituneisiin käytänteisiin. Rangaistuksena voi itsestään selvien sakkojen ja vankilatuomion lisäksi olla virkamiesaseman menettäminen sekä 10 vuoden kielto hakea julkisen hallinnon virkoja. Laissa korruptoituneiden käytänteiden määritelmät myös laajenivat eli laki teki korruptioon puuttumisesta huomattavasti aiempaa herkempää. (Department of Justice 2018.) Lain elinkaari on melko pitkä, koska sen luonnos julkaistiin vuonna 2012 ja lopullinen voimaantulo tapahtui vuonna 2018. Sen mahdolliset vaikutukset kansalaisten korruptiotilanteen käsitykseen ja tätä kautta luottamukseen hallintoa kohtaan on vaikea arvioida. Jos kansalaiset ovat kuitenkin kokeneet lailla olevan vaikutusta maansa korruption kitkennässä, on se näkynyt mielipiteissä todennäköisimmin vuonna 2012 luonnoksen julkaisemisen ja vuonna 2018 sen voimaantulon aikaan, koska näinä aikoina lakia koskeva julkinen keskustelu on ollut volyymiltaan suurinta.

Irlannissa on myös vuonna 2014 säädetty uusi asiakirjajulkaisuutta sääntelevä laki (*Freedom of Information Act* [FOIA]). Laki ”antaa kansalaisille oikeuden tutustua julkishallinnon elinten ja niiden tehtäviä hoitavien muiden tahojen asiakirjoihin” ja näillä tahoilla on puolestaan velvollisuus luovuttaa asiakirjoja. Laki velvoittaa näitä julkishallinnon elimiä sekä julkishallinnolle tarkoitettuja tehtäviä hoitavia tahoja tekemään itselleen eräänlaisen ”julkaisumallin” (*model publication scheme*) sekä ”toimintaohjeet” (*code of practice*), joiden pohjalta ne julkaisevat tietoja toiminnastaan, mutta laki ei kuitenkaan velvoita julkaisemaan asiakirjoja oma-aloitteisesti, vaan mallien tarkoitus on määritellä ohjeet, miten toimia, kun julkaisu tai asiakirjan luovutus täytyy tehdä. Lain mukaan kuka vain voi tehdä tietopyynnön ja saada haluamansa asiakirjat, jos asiakirjat ovat riittävän tunnistettavissa, mutta toisaalta laki antaa myös asiakirjan haltijoille paljon eri syitä kieltäytyä luovuttamasta tietoja. (Korkea-Aho ym. 2018, 52-53.) Laki muistuttaakin pitkälti Suomen lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

3.1.3. Merkittävät korruptioskandaalit

Vuonna 1997 perustettu poliitikkojen epäiltyjä väärinkäytöksiä varten perustettu tuomioistuin *Moriarty Tribunal* (The Irish Times 1999) teki vuonna 2006 poliittisesti valtaisan paljastuksen julkaistessaan artikkelin, jossa kerrottiin entisen pääministerin Charles Haughey'n vastaanottaneen lahjuksia useiden vuosien ajan sekä varastaneen 250 000 euroa kollegansa lääketieteellisestä rahastosta. Lehdistössä tapahtui muitakin merkittäviä korruptiopaljastuksia 2000-luvun alussa, jotka linkittyivät 1990-luvun ja 2000-luvun alun tapahtumiin. (O'Boyle 2017, 21-23.) Korruptio oli siis ennen 2000-lukua jo syvällä järjestelmässä, mikä on relevanttia taustatietoa. Merkittävin 2000-luvun poliittinen korruptioskandaali henkilöityy kuitenkin vahvasti maan entiseen pääministeriin Bertie Aherniin, joka joutui poliittisen myrskyn silmään 2000-luvun loppupuolella. 2006 *Irish Times* julkaisi artikkelin, jossa Ahernin kerrottiin saaneen erinäisiä epäilyttäviä rahasummia. Uutista seurasi muitakin paljastuksia, joka johti Ahernin eroon 2008. (The Journal 2013.)

Irlannin poliittisella korruptiolla on siis syvät juuret, minkä vuoksi on selvää, että kansa on kärsinyt usealla vuosikymmenellä järjestelmän petoksesta. Viimeisimmät skandaalit kulminoituivat ennen 2010-luvun alkua, minkä jälkeen tilanne on ollut selkeästi rauhallisempi. On ilmeistä, että vuonna 2012 käynnistetty korruptiolainsäädännön uusiminen oli vastaus tähän järjestelmää koetelleeseen epäterveeseen tilaan. Irlannin tapauksessakin on selvää, että koska voimakas lyhyen aikavälin poliittisen luottamuksen heikkeneminen voi aiheuttaa pitkäaikaisia seurauksia (Dalton 2017, 375), on kansalaisten luottamuksen lähtötilanne ollut 2010-luvulle tultaessa kaukana terveestä demokratiasta. Ja koska Irlannissa korruptio on osoittautunut koskettavansa kirkkainta poliittista johtoa pitkän aikaa, voi yhteiskunnan sisäisen luottamuksen rakentaminen toivotulle tasolle vaatia todennäköisesti pitkän ajan. Vuonna 2012 *Mahon Tribunalin* järkälemäinen yli 3000 sivun loppuraportti vahvisti lopullisesti pelot Irlannin poliittisen korruption systemaattisuudesta ja laajuudesta 1980- ja 1990-luvuilla (Mahon Tribunal 2012).

3.2. Iso-Britannia

3.2.1. Rekisteri ja muut korruption vastaiset toimet

Lobbausrekisteriä koskeva laki *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Actilla* (*Lobbying Act*) säädettiin vuonna 2014. Rekisterin ylläpito, päivittäminen ja valvonta on konsulttilobbarien rekisterinpitäjän (*registrar*) vastuulla. Rekisterinpitäjä voi myös tarvittaessa vaatia konsulttilobbareilta lisätietoa. Rekisteriä ei rahoiteta julkisin varoin, vaan mielenkiintoisen siitä tekeekin se, että konsulttilobbareilta vaaditaan

jäsenmaksu, jotka olivat esimerkiksi vuonna 2017 ”950 punttaa rekisteriin kirjautumisesta ja 12,5 punttaa jokaisesta neljännesvuosikirjauksesta”. (Korkea-Aho ym. 2018, 67, 69; Lobbying Act 2014 § 6- § 8.) Tällä lobbauksensäätelylailla haluttiin täydentää vuoden 2000 *Freedom of Information Actia*, tarjoamalla tietoa siitä, mitä tahoja lobbarit edustavat ministereitä tai kansliapäällikköitä tavatessaan, jos nämä eivät edusta itseään. Tämän vuoksi rekisteri koskee ainoastaan ammatti- tai konsulttilobbareita, jotka toimivat siis maksusta kolmannen osapuolen toimeksiannosta. Rekisteröityminen koskee siis vain tällaisia konsulttilobbareita, joille rekisteröityminen on pakollista, mikä puolestaan selittää rekisteriin rekisteröityneiden alhaista määrää, joka on kirjoitushetkellä 20.1.2021 vain 165 *Office of the Registrar of Consultant Lobbyists* verkkosivujen mukaan. Toisaalta nämä kuitenkin edustavat 20.1.2021 tarkistuksen ajankohtana 2859 asiakasta. (Korkea-Aho ym. 2018, 67; Lobbying Act 2014.) Tämä tekee siis noin 17 asiakasta per konsulttilobbari.

Konsulttilobbari on lain 2. pykälän mukaan henkilöä, joka on rekisteröitynyt ALV-velvolliseksi ja minkä lisäksi tämä harjoittaa lobbausta elinkeinona maksua vastaan kolmansien osapuolien puolesta. Ainoastaan näillä konsulttilobbarirekisteriin rekisteröityneillä lobbareilla on oikeus edustaa kolmatta osapuolta, ja rekisteröitymättä edustaminen voi johtaa sanktioihin. (Korkea-Aho ym. 2018, 67; Lobbying Act 2014.) Konsulttilobbarien tulee ilmoittaa yhteystietonsa *Lobbying Actin* 4 pykälän mukaan sen perusteella, miten tämä on kirjautunut lobbariksi. Yrityksenä kirjautuneen lobbarin tulee ilmoittaa yrityksen nimi, yritysrekisterinumero, yrityksen osoite, hallituksen jäsenten nimet sekä sihteerin nimi ja mahdollisten harmaiden eminenssien nimet. Henkilöyhtiönä rekisteröityneen lobbarin tulee puolestaan ilmoittaa henkilöyhtiön osoite ja osakkaiden nimet. Jos lobbari on rekisteröitynyt yksilönä (yksityishenkilönä), tulee tämän ilmoittaa henkilön nimi, henkilön osoite ja henkilön pääasiallinen liiketoimipaikka. Riippumatta rekisteröitymismuodosta konsulttilobbarin tulee ilmoittaa asiakkaistaan ja näiden mahdollisesti noudattamista toimintaohjeista. Rekisterissä ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, ketä ja kuinka usein lobbari on tavannut tai millä tavoin vaikuttamista on tehty, eikä myöskään asiaa, jota lobbaustapahtuma on koskenut. Näiden tietojen on kuitenkin tarkoitus käydä ilmi lobbauksen kohteen eli lobattujen henkilöiden tapaamispäiväkirjoista. (Korkea-Aho ym. 2018, 67; Lobbying Act 2014.) Tämä poikkeaa siinä mielessä Irlannin rekisteristä, että raportointivastuuta on jätetty selkeästi enemmän lobattavalle eli julkisen hallinnon edustajalle. Tästä voidaan puolestaan olla montaa mieltä, kumpi toimintatapa on toimivampi. Jos konsulttilobbarin ei ole joiltain osin noudattanut vaadittuja rekisteröinti- tai raportointistandardeja, voi rekisteripitäjä lähettää tästä huomautuksen. Huomautuksen saaneella henkilöllä on valitusoikeus koskien huomautusta. Rekisterinpitäjän kovin sanktiotyökalu on maksimissaan 7 500 punnan

siviilioikeudellinen sakkorangaistus, mutta jos samaisesta tapauksesta on meneillään rikosoikeudellinen prosessi, ei sakkoa voida antaa. (Lobbying Act 2014 § 14 - § 18.)

Korkea-Ahon ja Tiensuun arvion mukaan rekisterin vahvuus perustuu sen ymmärrettävyyteen ja selkeyteen, koska sen määritelmät ovat yksiselitteisiä sekä poissulkevia. Rekisteri on kuitenkin jokseenkin liiankin poissulkeva, koska se rajoittuu konsulttilobbarien ammattikuntaan, eikä täten tunnista muiden tekemää lobbausta, mihin ei sisälly kolmannen osapuolen edustamista. (2018, 70-75.) Tässä mielessä Isa-Britannian ja Irlannin rekisterit ovatkin kuin yö ja päivä: toinen keskittyy vahvasti lobbausta pääasiallisena elinkeinona harjoittaviin toimijoihin, kun taas toinen pyrkii saamaan dokumentoitua lähes kaiken julkiseen hallintoon kohdistuvan vaikuttamistoiminnan. Irlanti tietysti kärsii synkästä korruptiohistoriasta, minkä vuoksi kokonaisvaltaisempi ja laajempi rekisteri on looginen. Kuten sanottu, mallien tulee olla erilaisia ja vain aika näyttää, millainen malli ja missä olosuhteissa tuottaa tavoitellun hyödyn.

3.2.2. Muut korruption vastaiset toimet

Iso-Britanniassa on lähdetty tavoittelemaan kunnianhimoista päämäärää maailman läpinäkyvimmistä hallituksesta. Vuonna 2000 säädetyllä *Freedom of Information Act* (FOIA) on myös tartuttu tähän kahden keinon avulla. Ensinnäkin ”kenen tahansa on kirjallisella pyynnöllä mahdollisuus vaatia ministeriötä tai muuta sääntelyn alaista julkista elintä julkaisemaan tietoja toiminnastaan” ja toiseksi ”jokainen julkishallinnon elin on velvoitettu laatimaan ’julkaisumalli’ (*model publication scheme*) ja ’toimintaohje’ (*code of practice*), joiden mukaisesti se julkaisee tietoja henkilökunnastaan ja toiminnastaan.” Laissa on lisäksi annettu valvonta valtuudet *Information Commissioner’s Office* (ICO), minkä pyrkii sijoittamaan julkiset virastot samojen standardien alle. (Korkea-Aho ym. 2018, 65.) Irlannin 2014 asiakirjajulkaisuutta koskeva laki on selkeästi ottanut mallia Iso-Britannian toteutuksesta, koska molemmissa on alleviivattu esimerkiksi ”julkaisumallia” ja ”toimintaohjetta” asiakirjoja hallitseville julkisen hallinnon instituutioille.

Vuonna 2010 Iso-Britanniassa säädettiin myös lahjonta laki (Bribery Act 2010), jonka tarkoituksena on nimensä mukaisesti puuttua lahjontaan. Laissa kaupalliset organisaatiot asetettiin vastuuseen näiden nimissä toimivien tahojen toiminnasta siten, että mikäli organisaatiot eivät kykene estämään näitä tahoja lahjomasta jotakin toista henkilöä toimiessaan organisaation nimissä, katsotaan organisaatioiden syyllistyneen rikokseen. Laissa kuitenkin säädetään myös ennalta ehkäisevän suunnitelman ohjeiden laatimisesta, mikä on valtiosihteerin vastuulla. (mt.) Laki siis kasvattaa kaupallisten toimijoiden vastuuta korruption vastaisessa toiminnassa merkittävästi, mutta antaa näille myös työkaluja lahjontatapausten välttämiseen.

3.2.3. Merkittävät korruptioskandaalit

Iso-Britannian lobbaukseen linkittyvät korruptioskandaalit sijoittuvat paljolti 1980- ja 1990-luvuille, jolloin lobbarit käytännössä ostivat tapaamisia päästäkseen ministereiden puheille, minkä lisäksi ostokäytänteet ulottuivat parlamenttiin asti, jossa parlamentissa esitettävät kysymykset olivat kaupan (Korkea-Aho ym. 2018, 65). Tuohon aikaan pyörövi-ilmio oli myös erityisen voimissaan, ja ilmiö on jatkunut merkittävänä 2010-luvulle asti, mikä on käynyt ilmi erilaisista tutkimuksista, jotka ovat hyödyntäneet ACOBA:n (*the Advisory Committee on Business Appointments*) raportteja (Wilks-Heeg 2015, 136-137). 1990- ja 1980-lukua voidaan pitää Britannian lobbaukseen linkittyvän korruption lähihistorian suurimpana kulta-aikana sekä vastavuoroisesti julkisen hallinnon riippumattomuuden tahraavana ajanjaksona. Britit elävät liike-elämään edelleen erittäin hyvin verkostoituneen hallinnon alla, minkä varmasti moni tiedostaa. Mitään yksittäisiä järjestyttävän tason paljastuksia ei ole noussut julkisuuteen, mutta monilla kansalaisilla on tiedossa varmasti se tosiasia, että poliittinen kulttuuri voisi olla avoimempaa ja riippumattomampaa, mutta tämän julkisen salaisuuden kanssa on kenties yksinkertaisesti totuttu ja turruttu elämään.

Kuitenkin vuonna 2012 The Guardian julkaisi uutisen liittyen vuoden 1992 hallituksen käynnistämään yksityisen rahoituksen aloitteeseen (*private finance initiative* [PFI]). Uutisessa esitettiin erilaisia kaavioita, joissa vertailtiin infrastruktuurihankkeiden todellista arvoa ja niihin uppoavia investointeja. 719 merkittävän projektin todelliseksi arvioksi arvioitiin 55 miljardia puntaa, mutta kyseisistä projekteista tultaisiin lopulta maksamaan peräti 301 miljardia eli kuusinkertainen summa. Tähän vaikutti paljolti asiakirjojen mukaan se, että alkuperäisten kustannusarvioiden lopullinen summa kohosi keskimäärin 20 % ja rajuimmassa tapauksessa jopa 71 %. Julkisen rahan käyttö on siis ollut vähintäänkin tehotonta ja monien mielestä sisältänyt selkeästi korruptiota. (Mair & Jones 2015, 124-131.) Vaikka suoria väärinkäytöksiä ei ole ilmennyt, on tavallisen kansalaisen näkökulmasta ollut selvää, että julkisiin rakennushankkeisiin on liittynyt päivänvaloa kestäättömiä käytäntöjä. 2000-luvulla on tehty myös erilaisia paljastuksia liittyen 1900-luvun loppupuolella armeijassa tapahtuneisiin väärinkäytöksiin sekä yksittäisten päättäjien seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyneisiin skandaaleihin, jotka ovat pysyneet julkisen tietoisuuden ulkopuolella (O'Connor 2015; Greer & McLaughlin 2015). Näiden skandaalien sijoittuminen kauemmas historiaan ei tee niiden painoarvosta yhtä merkittävää, vaikka paljastukset ovatkin sijoittuneet viime vuosikymmenille.

3.3. Itävalta

3.3.1. Rekisteri ja muut korruption vastaiset toimet

Itävallan lobbausta sääntelevä laki *Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz* (*LobbyG*-laki) astui voimaan 1.3.2013. Lakia sovelletaan toimintaan, jossa pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lakien täytäntöönpanoon valtion, läänien tai kuntien tasolla. Lain ydin koostuu kolmesta pääpilarista: ”lobbareille asetettavat toimintavaatimukset, rekisteröintivelvoitteet ja sanktiot”. Rekisteriä ylläpitävät oikeusministeriö ja paikallishallinnot. (Korkea-Aho ym. 2018, 80-81; Vademecum LobbyG 2013.) Laki määrittelee lobbauksen organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi lobbauksen kohteisiin, jotka on laissa erikseen määritelty. Tällaisia erikseen määriteltyjä henkilöitä ovat ”liittovaltion presidentti, liittovaltion ja osavaltioiden ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpaneissa tehtävissä” joko valtakunnallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla. Kansanedustajat puolestaan kuuluvat muihin kansallisiin edustajiin ja edustajia koskee myös erityismääräys, jonka mukaan yhteydenotot kansanedustajiin kuuluvat lain piiriin ainoastaan silloin, kun yhteydenotolla pyritään suoraan vaikuttamaan päätöksentekoon. (Korkea-Aho ym. 2018, 81; Vademecum LobbyG 2013.) Tämä jättää siis riskin epäsoveliaalle vaikuttamiselle, jossa tietoisesti pyritään jättäytymään lain säännöstelyn ulkopuolelle.

Lobbarit on puolestaan jaettu kolmeen kategoriaan: lobbausyrityksiin (*Lobbying Unternehmen*), lobbareihin (*Lobbyist*) ja yrityslobbareihin (*Unternehmenslobbyist*). Ensimmäisellä tarkoitetaan yrityksiä, joiden toimialana on lobbaustoimeksiantojen vastaanotto sekä toteutus. Toisena oleva lobbari on henkilö, joka suorittaa lobbausta toimihenkilönä, työntekijänä tai toimeksiantajana. Viimeisenä olevalla tarkoitetaan toimihenkilöä tai työntekijää, joka pääsääntöisesti edustaa työnantajanaan olevan yrityksen etuja. Jos henkilö identifioituu johonkin kategoriaan, on hän rekisteröitymisvelvollinen. Poikkeavaa Itävallan rekisterissä perusrekisterimalliin on työmarkkinajärjestöjen vapautus rekisteröitymisestä. (Vademecum LobbyG 2013.) Tämä johtuu osin siitä, että työmarkkinajärjestöillä on Itävallassa perinteinen vahva rooli, joka on kirjattu perustuslakiin asti sekä siitä, että 2010-luvun alun skandaalit liittyivät ammattilobbarien toimintaan, minkä seurauksena lain on katsottu olleen vastaus huonosti toimineelle lobbarikunnalle (Korkea-Aho ym. 2018, 79, 87-88). Työmarkkinajärjestöjen vapautus rekisteröitymisestä voi kuitenkin sisältää riskejä, koska esimerkiksi Anders Blom pitää työmarkkinajärjestöjen estotonta lobbausta väitöskirjassaan demokratian kannalta osin vahingollisena (2018).

Rekisteri on jaettu laissa neljään osastoon A-D, jotka määrittelevät sen, mitä tietoja rekisteröityneen lobbarin tulee ilmoittaa. Osastoon A rekisteröityvät lobbausyrietykset, B:hen lobbareita työllistävät yritykset, C:hen itsehallintoelimet (ei-alueellinen hallinnollinen organisaatio, joka edistää jäseniensä yhteisiä ammatillisia tai muita intressejä) ja osastoon D intressiyhtymät (yhteisö, joka edistää yhteisiä intressejä, mutta jota ei lasketa lobbausyrietykseksi tai itsehallintoelimeksi [esim. ilmastojärjestöt]). Rekisteriosasto A:lla on kaksi alaosastoa: A1:een tulevat tiedot lobbausyrietyksestä sekä tieto siitä, onko yritys käyttänyt edellisen tilikauden aikana yli 100 000 euroa nimenomaan lobbaukseen ja A2:een yritysten lobbaustoimeksiantojen tiedot. Toimeksiantojen tiedot eivät ole kuitenkaan julkisia, joten vain rekisterin ylläpitäjällä on pääsy niihin, mutta lobattava julkisen hallinnon edustaja voi halutessaan pyytää näitä tietoja itselleen. (Vademecum LobbyG 2013; Korkea-Aho ym. 2018, 81-82.) Rekisteristä käy julkisesti siis ilmi lobbausyrietysten osalta, ketkä sitä käyttävät eli lobbaavat ja viitteitä, kuinka merkittäväällä taloudellisella panostuksella, muttei se keskeinen informaatio, mitä lobataan. B:ssä puolestaan työnantajansa puolesta lobbaavat lobbarit ilmoittavat edustamansa yrityksen ja omat tietonsa sekä sama 100 000 euron raja, kuten A:ssa. C:ssä ja D:ssä vaaditaan käytännössä samaa eli organisaation perustietoja, toimiala, lobbareiden määrä ja arvio lobbaukseen käytetyistä rahoista. Rekisteröityminen on myös maksullista: A:ssa maksu on 600 €, B:ssä 200 € ja C:ssä sekä D:ssä 100 €, mutta muita maksuja, kuten kuukausimaksuja yms. ei ole. (Vademecum LobbyG 2013.)

Sanktiot ovat vahvasti sakkopainotteisia. A- ja B-osaston lobbareille voi langeta 20 000 euron sakko rekisteröitymisen laiminlyönnistä, mutta sakon koko voi nousta maksimissaan 60 000 euroon, jos laiminlyönnit ovat toistuvia. Rekisteriin raportoitavien tietojen vajaaksi tai vääräksi jättämisestä voi seurata puolestaan 10 000 euron sakko, joka voi kohota 20 000 euroon, jos rikkomukset ovat jatkuvia. Vakavista rikkomuksista voi seurata rekisteristä poistaminen vähintään kolmeksi vuodeksi. (Vademecum LobbyG 2013; Korkea-Aho ym. 2018, 86-87.) Sanktioiden pelote koskee kuitenkin ainoastaan A- ja B-osaston lobbareita eli itsehallintoelimet ja intressiryhmät ovat saaneet vapautuksen tästä.

Selkeä rekisterin ja lainsäädännön heikkous on viranomaisten kädettömyys, koska *LobbyG* ei anna toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain edellyttämät organisaatiot todellisuudessa rekisteröityneet. Tämän vuoksi sanktiot ovat vajavaisia myös siinä mielessä, että oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ei ole mahdollista antaa sanktioita oma-aloitteisesti. Ainoa sanktioimisen mahdollistava väylä on, jos jokin toinen organisaatio ilmoittaa laiminlyönnistä. (Korkea-Aho ym. 2018, 86.) Itävallan rekisteri on hyvä osoitus siitä, että rekisteri itsessään ei luo riittävää sääntely-ympäristöä ja legitimizeettiä, vaan sen pohjalla olevan lainsäädännön tulee olla riittävän

kokonaisvaltainen ja aukoton. Case Itävalta osoittaa tiettyjen aukkojen jättämisen luovan rekisterin uskottavuudelle paljon haasteita.

3.3.2. Muut korruption vastaiset toimet

Vuonna 2013 tammikuussa laki lahjonnan vastaisesta rikoslaista tuli voimaan (Legalink 2013) samaan aikaan lobbausrekisterin ja sitä säätelevän lain kanssa, mikä on ollut selkeästi osa vastausta 2010-luvun alun korruptioskandaaleihin. Uusi laki määritteli uudelleen muun muassa termin "tarkoituksenmukaiset lahjat", joka määriteltiin tarkemmin ja sisälsi lain myötä esimerkiksi hyväntekeväisyyslahjat. Uuden lain myötä julkiset virkamiehet tai välimiehet saivat hyväksyä lahjoja, mikäli ne ovat hyväntekeväisyyttä, mutta sillä ei saa olla ratkaisevaa vaikutusta kuka saa tällaisen lahjoituksen. (mt.)

3.3.3. Merkittävät korruptioskandaalit

Itävallan asiakirjajulkisuus on käytännössä olematonta, koska viranomaisilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitkä asiakirjat määritellään salaisiksi, joita ei tällöin tarvitse luovuttaa julkisuuteen. Tämän lisäksi laki ei myöskään velvoita luovuttamaan asiakirjaa, vaan tiedosta kertominen riittää, eikä valtaosa valtion virastoista edes kuulu asiakirjajulkisuuslainsäädännön piiriin. (Korkea-Aho ym. 2018, 79.) *Centre for Law and Democracy* -järjestön totesi viimeisimmässä raportissaan vuonna 2016 että Itävallan asiakirjajulkisuus on peräti maailman heikointa. Tämä on itsessään selkeä epäluottamuksen ja korruption tuntemuksen ruokkija, joka voi mahdollisesti heijastua Itävallan barometrien tuloksiin ainakin siten, että maa tuskin sijoittuu EU-maiden vertailussa kovin korkealle.

Vuosina 2010 ja 2011 maassa koettiin myös hätkähdyttäviä korruptioskandaaleita, joiden on katsottu edesauttaneen lobbausrekisterin syntyä. Ensimmäinen oli niin kutsutussa Telekom-tapaus, jossa neljän pääpuolueen edustajan paljastettiin hyväksyneen lahjuksia *Telekom AG* -nimiseltä yritykseltä ja sen lobbareilta. Toisessa tapauksessa vuonna 2011 *Sunday Times* -lehti nauhoitti keskusteluja, joissa Ernst Strasser itävaltalainen europarlamentaarikko ja maan ex sisäministeri sekä kaksi muuta europarlamentaarikkoa tarjosivat apuaan esittämällä lobbareiden laatiman lainsäädännön muutosesityksen parlamentille omana ehdotuksenaan korvausta vastaan. Kyseisessä nauhoituksessa Strasser paljasti lobbareille toimineensa samoin viiden muun yrityksen kanssa ja nauhojen julkitulon jälkeen Strasser jätti edustajanpaikkansa sekä tuli tuomituksi vuonna 2013 neljäksi vuodeksi vankeuteen. (Korkea-Aho ym. 2018, 79.) Itävallan korruptiokokemukset ovat siis varsin tuoreita ja traumaattisia. On kuitenkin hämmäntävää, että *Transparency Internationalin* korruptioindeksissä

Itävalta sijoittuu sijalle 12. Tämä kertoo omaa karua kieltään indeksin toimivuudesta luotettavana korruptiomittarina.

4. Aineisto

4.1. Eurobarometri korruptiosta

Tutkielmaan käytettävissä olevan ajan ja ylipäänsä resurssien rajallisuuden vuoksi pääasiallisena aineistona toimii julkisesti saatavilla oleva eurobarometritutkimus korruptiosta, joka on julkaistu vuosina 2006 (kerätty 11.-12/2005), 2008 (11.-12/2007), 2009 (9/2009), 2012 (9/2011), 2014 (2.-3/2013), 2017 (10/2017) ja 2020 (12/2019). Korruptiota käsittelevät eurobarometrit kuuluvat eurobarometrien erityisraporttikategoriaan, jotka perustuvat perusteellisiin temaattisiin tutkimuksiin, ja nämä barometrit on tehty Euroopan komission tai jonkin muun EU:n toimielimen eri yksikön käyttöön. Erikoisraportit integroidaan aina osaksi Eurobarometrin vakiokyselyitä eli standardiin eurobarometriin. Raporttien jäljentäminen on sallittua lukuun ottamatta kaupallisia tarkoituksia sekä edellyttäen lähteen mainintaa. (Euroopan komissio.) Sekä standardi että erityisraportteihin haastatellaan jokaisesta jäsenmaasta noin tuhatta 15-vuotta täyttänyttä vastaajaa, paitsi esimerkiksi Luxemburgista ja Maltaalta, johtuen näiden pienestä väkiluvusta. Eurobarometrissa käytetään monivaiheista satunnaistettua ryväsotantaa, jossa otetaan huomioon alueen edustavuus suhteessa muuhun maahan. (GESIS.)

Alkuperäisaineisto, millä tarkoitetaan SPSS-ohjelmistomuodossa olevaa aineistoa, on vapaasti saatavilla Leibnizin yhteiskuntatieteiden instituutin (*Leibniz Institute for the Social Sciences*) verkkosivuilta. Alkuperäisaineisto eli mikrotason data ja niihin liittyvät asiakirjat on asetettu tiedeyhteisön käyttöön tutkimusta ja koulutusta varten 1970-luvulta lähtien. Niitä hallinnoi GESIS-tietokantaosasto (aiemmin *Central Archive for Empirical Social Research*) sekä politiikan ja sosiaalitieteiden tutkimuskonsortio *the Interuniversity Consortium for Political and Social Research* (ICPSR). Mikrotason aineistot ovat saatavilla pitkällä aikavälillä ja maailmanlaajuisesti uudelleenkäyttöön tilastollisiin analyysihin. (GESIS.)

Korruptiobarometrien osalta on kuitenkin todettava, ettei kansalaisten kokeman korruption ja lobbausrekisterin käyttöönotolla ole olemassa yksiselitteistä suhdetta, vaan koettu korruptio koostuu hyvin monesta asiasta. Tämän vuoksi suoran kausaalisuhteen vetäminen lobbausrekisterin ja esimerkiksi kysymyksen ”koetko maasi hallituksen olevan korruptoitunut” ei ole mahdollinen, vaan aineistolta voidaan odottaa lähinnä viitteellisiä havaintoja. Epäsuora kausaalisuhde johtuu siitä ettei barometreissa ole kysytty yksiselitteisesti lobbauksesta vaan korruptiosta. Vaikka lobbaus linkittyy korruptioon vahvasti, kuten tässä tutkielmassa on aiemmissa luvuissa pyritty selittämään, ei sitä voida linkittää täydellisesti korruptiobarometriin, koska barometrin aihe on laajempi kuin lobbaus. Tämän

vuoksi tulkintaan sisältyy tietty varaus koska vaikka lobbausmielikuvilla on osansa korruptiomielikuviin, voi korruptiomielikuviin vaikuttaa muitakin tekijöitä. Aineiston pohjalta ei voida vetää suoria yhteyksiä juuri lobbausrekisteriin, koska korruptio ja kokemus sen levinneisyydestä koostuu monista eri tekijöistä. Näitä eri tekijöitä on kuitenkin pyritty kontrolloimaan maakohtaisen kartoituksen kautta aiemmassa luvussa, missä selvitettiin mahdollisia korkean profiilin korruptio paljastuksia. Myös muiden mahdollisien korruptiota kitkevien hallinnollisten toimenpiteiden tai uudistuksien kartoittaminen pyrkii tähän. Kokonaiskuvan hahmottamisen avulla voidaan tehdä pitävämpiä tulkintoja siitä, onko kansalaisten kokemassa korruption tasossa viitteitä lobbausrekisterien käyttöönnotosta.

Koska korruptiota käsittelevien eurobarometrien kysymyspatteristossa on tapahtunut ajan myötä joitakin muutoksia – kysymyksiä on tullut lisää taikka karsittu tai muokattu eri muotoon – ei vuodesta 2006 vuoteen 2020 saada kaikkien relevanttien kysymysten osalta dataa. Koko korruptiobarometrin kyselyhistorian aikana eli 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2017 ja 2019 toteutetuissa kyselyissä keskitytään seuraaviin kysymyksiin:

- Oletteko seuraavista väittämistä samaa vai eri mieltä? (1=Täysin eri mieltä, 2= Jokseenkin eri mieltä, 3=Jokseenkin samaa mieltä, 4=Täysin samaa mieltä).
 - (Maassamme) on korruptiota kansallisen tason julkisissa toimielimissä.
 - (Maassamme) on korruptiota paikallisen ja alueellisen tason julkisissa toimielimissä.
- (Maassamme) on riittävästi onnistuneita syytteenpanoja estämään ihmisten korruptoituneita käytänteitä. (1=Täysin eri mieltä, 2= Jokseenkin eri mieltä, 3=Jokseenkin samaa mieltä, 4=Täysin samaa mieltä).
- Onko lahjusten antaminen ja ottaminen sekä vallan väärinkäyttöhenkilökohtaisessa hyödyntämistarkoituksessa mielestänne (MAASSAMME) yleistä joidenkin seuraavien keskuudessa? (USEAMPI VASTAUS MAHDOLLINEN). (0=Ei mainittu, 1=Mainittu).
 - Poliitikot valtakunnallisella, alueellisella tai kunnallisella tasolla.

Viimeisen kysymyksen osalta on tehty summamuuttujia ensimmäisien vuosien barometrein osalta, sillä niissä on ollut eriteltyt vastausvaihtoehdot valtakunnallisen, alueellisen ja kunnallisen tason poliitikoille.

Vuosien 2009, 2011, 2013, 2017 ja 2019 osalta on puolestaan tarkasteltu:

- (Kansallisen) hallituksen toimet korruption torjumiseksi ovat riittäviä. (1=Täysin eri mieltä, 2= Jokseenkin eri mieltä, 3=Jokseenkin samaa mieltä, 4=Täysin samaa mieltä).

Ja lopulta vuosien 2011, 2013, 2017 ja 2019 kohdalla analysoidaan:

- Onko korruptio (maassamme) kolmen viime vuoden aikana mielestänne... ?
 - Lisääntynyt paljon; lisääntynyt hiukan; pysynyt samana; vähentynyt hiukan; vähentynyt paljon; (Maassamme) ei ole korruptiota; en osaa sanoa.
- Kuinka laajalle levinnyttä korruptio on mielestäsi (maassamme)?
 - Todella laajalle levinnyttä; melko laajalle levinnyttä, melko harvinaista, todella harvinaista; maassamme ei ole korruptiota, en osaa sanoa.
- Onko lahjusten antaminen ja ottaminen sekä vallan väärinkäyttöhenkilökohtaisessa hyödyntämistarkoituksessa mielestänne (MAASSAMME) yleistä joidenkin seuraavien keskuudessa? (USEAMPI VASTAUS MAHDOLLINEN)
 - Poliittiset puolueet.

Vaikka kaikki kysymykset eivät ulotukaan 2000-luvuun alkuun, ei tämä vaikuta ratkaisevasti tutkimusasetelmaan, koska tutkittavien maiden lobbausrekisterit on otettu käyttöön 2013 (Itävalta), 2014 (Iso-Britannia) ja 2015 (Irlanti).

4.2. Rekisterin käyttäjien ja asiantuntijoiden lausunnot rekisteristä

Tutkielman tarkoituksena on myös kartoittaa rekisterin käyttäjäkunnan näkemyksiä rekisteristä ja sen toimivuudesta, millä saadaan arvokas lisänäkökulma tutkielman antiin. Kvantitatiivisen korruptioaineiston lisäksi tarkastellaan siis rekisterien käyttäjien lausuntoja ja palautetta. Irlannista lausuntoaineistoa löytyi eniten, mikä ei toisaalta ole yllättävä tieto. Siellä rekisteritoteutus on viety pisimmälle pakottavuuden sekä rekisteröitävän tiedon näkökulmasta, jolloin on myös selvää, että käyttäjiä on kuultava herkällä korvalla näiden hyväksynnän ylläpitämiseksi. Dokumentteja oli saatavilla lobbausrekisterin omilta sivuilta (Lobbying.ie) sekä valtion verkkosivuilta (gov.ie). Vuonna 2019 rekisteriä ylläpitävät viranomaiset suorittivat kuulemisen käyttäjille (*Public Consultation for the Second Review of the operation of the Regulation of Lobbying Act 2015*), jossa näitä pyydettiin vastaamaan rekisteriä koskeviin kysymyksiin. 27 vastanneelta käyttäjältä kysyttiin seuraavia:

”Mitkä ovat lain positiiviset piirteet?

Täyttääkö laki asetetut tavoitteet?

Onko mielestäsi tapahtunut tahattomia seurauksia?

Luuletko, että lakia voidaan parantaa millään tavalla, ja jos kyllä, niin miten?

Mitä ehdotuksia mahdollisista muutoksista tekisit?”

(Government of Ireland 2019.)

Lisäksi Irlannissa on saatavilla kaksi rekisteriä koskevaa raporttia: *Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015: Submission by the Standards in Public Office Commission* (2016) ja 2019 *Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015: Submission by the Standards in Public Office Commission*. Arviot on tehnyt julkisen virastojen standardien komissio (*Standards in Public Office Commission*) ja ne ovat saatavilla lobbausrekisterin kotisivuilta. (lobbying.ie 2016, 2019.) Nämä dokumentit ovat valvovan viranomaisen tekemiä lainsäädännöllisiä tulkintoja ja arvioita rekisteristä eli ne eivät ole täysin linjassa lausuntoaineiston kanssa, johon pyritään, jotta voidaan antaa tutkimuskysymykselle koskien käyttäjien kokemuksia rekisteristä vastaus. Nämä arviot antavat kuitenkin hyvää lisäarviota rekisterin jalkautumisesta, ja vaikka ne eivät tarjoa suoraa tietoa rekisterin käyttäjien kokemuksista.

Iso-Britannian aineistoa oli helposti saatavilla, mutta koska rekisteröintivelvollisuus on Irlantiin nähden vähäinen, ei lausuntojakaan luonnollisesti ole kertynyt vähäisen käyttäjämäärän vuoksi. Vuonna 2019 kerättyjen lausuntojen dokumentit ovat saatavilla lobbausrekisterin rekisteriviranomaisen (*The Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*) verkkosivuilla. Iso-Britannian lausuntokierros oli Irlannin vastaavaan nähden huomattavasti rajoitetumpi. Esimerkiksi vastaajien joukko oli hyvin pieni, sillä kyselyyn osallistuivat ainoastaan tuolloinen perustuslakiministeri Kevin Foster, CIPR (*Chartered Institute of Public Relations*), *Thorncliffe Communications* ja PRCA (*Public Relations and Communications Association*), joista kaikki edustavat edunvalvonta- ja lobbausalaan eli *de facto* rekisterin käyttäjiä. CIPR ja PRCA ovat edunvalvonta-alan järjestöjä, joista jälkimmäinen kertoo olevansa maailman suurin *public relations* -alan organisaatio (*Chartered Institute of Public Relations; Public Relations and Communications Association*). *Thorncliffe Communications* on puolestaan Iso-Britanniassa toimiva lobbausalan yritys, joka on erikoistunut rakennusalan edunvalvontaan (Thorncliffe Communications 2021). Vastaajien määrä on siis hyvin pieni, vaikka CIPR:lla ja PRCA:lla on alan järjestöinä laaja mandaatti. Toisaalta Iso-Britannian rekisterin käyttäjämäärät ovat myös melko alhaiset koska se koskee ainoastaan ammattilobbareita, kuten edellisessä luvussa todettiin, joten tässä mielessä järjestöjen vastaukset heijastavat ainakin jossain määrin koko joukon näkemyksiä.

Toinen rajallisuuden piirre, joka Iso-Britannian lausuntoihin liittyy, on lausuntoihin asetetut tarkat kysymykset. Kysymysten asettelu oli huomattavasti tarkempaa, koska kysymyksiä edelsi aina lyhyt alustus, joiden pohjalta kysymyksillä haettiin vastauksia melko tarkkoihin lobbausrekisterin ja siitä säättävän lain osa-alueisiin. Konsultaatiokierroksella kysyttiin mielipiteitä rekisterin toimintaohjeista (*code of conduct*) ja käytäntöjen toimivuudesta sekä niiden muutosehdotuksista ja rekisteröitäväksi katsotusta viestinnästä konsulttilobbarin sekä lobattavan välillä. Kuten edellä tuli todettua, molempien aiheiden osalta esitettiin useampi lyhyt alustus eri kehityskohtiin liittyen, joista kysyttiin vastaajilta mielipidettä. Toimintaohjeiden osalta kysyttiin yleisesti:

”Mikä tekee toimintaohjeista relevantteja?

Mikä on sitoumus noudattaa relevanttia toimintaohjetta?

Toimintaohjeiden sisältö?

Mitkä toimintaohjeet voidaan julistaa?

Miten rekisteröijä voi omaksua yksilöille ohjatut toimintaohjeet?”

Rekisteröitävän viestinnän osalta puolestaan kysyttiin seuraavanlaisista tilanteista, kuten konsulttilobbaajan lähettämä kirje asiakkaalta; konsulttilobbaajan järjestämä tapaaminen; konsulttilobbaajan laatima kirje, jonka asiakas on lähettänyt. Alustukset esitetään myöhemmin osana analyysia, koska tuossa vaiheessa niiden esiintuonti on välttämätöntä, jotta analyysi pysyy kirkkaana. Joka tapauksessa Iso-Britannian aineistoa tulee tulkita huomattavasti maltillisemmin ja kontekstisidonnaisemmin kuin Irlannin aineistoa, mutta aineiston läpikäynti on kuitenkin relevanttia kattavamman kokonaiskuvan muodostamisen kannalta.

Itävallasta lausuntoaineistoa tiedusteltiin sähköpostitse, mutta virnaomaisilla ei ollut julkisesti saatavilla olevia rekisterin käyttäjien lausuntoja, liittyen näiden käyttökokemuksiin. Oikeusministeriön virkamies Andreas Sachs kuitenkin kehotti tutustumaan Itävallan tilintarkastustuomioistuimen (*Austrian Court of Audit*) raporttiin koskien maan lobbaus- ja avoimuusrekisteriä. (30.10.2020.) Raportti sisältää pähkinänkuoressa viranomaisen näkökulmasta katsauksen rekisterin toimintaan, eikä tuomioistuin ole itse myöskään rekisterin käyttäjä, joten aineisto ei vastaa alun perin tavoiteltua. Aineistoa ei ole siis mielekästä hyödyntää tässä tutkielmassa, mutta toisessa yhteydessä tai tutkimuksessa dokumentti on varmasti hyödyllinen tiedonlähde.

4.3. Varianssianalyysi ja logistinen regressioanalyysi

Tutkielman kvantitatiivisessa analyysissä käytetään SPSS-tilastoanalyysiohjelmaa (*Statistical Package for the Social Sciences*). Korruptiobarometreja analysoidaan yksisuuntaisella varianssianalyysillä sekä logistista regressioanalyysin avulla. Varianssianalyysin perustarkoitus on verrata eri ryhmien välisiä keskiarvoja jonkin muuttujan osalta ja selvittää poikkeavatko nämä keskiarvot toisistaan. Muuttujat, joiden osalta tehdään ryhmien välistä vertailua eli tässä tutkielmassa korruptioon liittyvät kysymykset ovat nimeltään riippuvia tai selitettäviä muuttujia. Ryhmät ovat puolestaan näiden selitettävien muuttujien luokkia. Koska tässä tutkielmassa vertaillaan eri vuosina toteutettujen barometrien vastauksia muodostavat eri vuosien kyselykierrokset kukin oman ryhmänsä. (Jokivuori & Hietala 2007, 153; Nummenmaa 2009, 194.) Varianssianalyysissä (ANOVA) on käytetty vertailtaessa kysymyksien vastauskeskiarvoja eri vuosien välillä. Tätä kautta on pyritty tarkastelemaan sitä, ovatko muutokset olleet tilastollisessa mielessä merkittäviä.

Varianssianalyysissä on useita eri oletuksia, joiden on hyvä toteutua, jotta sitä voidaan soveltaa aineiston analyysiin. Kenties keskeisin kriteeri on se, että otos on peräisin normaalisti jakautuneesta populaatiosta (Nummenmaa 2009, 194). Normaalijakaumaa voidaan testata Kolmogorov-Smirnov- ja Shapiro-Wilk-testeillä, jotka mittaavat aineiston normaalijakautuneisuutta. Käytännössä kaikkien kysymyksien osalta sekä Kolmogorov-Smirnov- että Shapiro-Wilk-testi antavat p-arvoille jokaisen mittausvuoden osalta tilastollisesti merkitsevän tuloksen, peräti $p < 0,001$, kun testi on ei-merkitsevä tasolla $p > 0,05$ (Nummenmaa 2009, 154-155). Kuten edellisessä luvussa kuitenkin todettiin, voidaan aineistoa pitää normaalijakautuneena, koska vastaajamäärä on niin suuri, jolloin sen voidaan olettaa edustavan koko populaatiota. Vastaajamäärä on joka vuodelta ja jokaisen maan kohdalla vähintään 1000 henkilöä ja otannassa otetaan huomioon myös alueen edustavuus suhteessa muuhun maahan monivaiheisen satunnaisen ryväsotannan avulla (GESIS). Uudelleen koodauksien myötä on kuitenkin poissuljettu ”en osaa sanoa”-vastukset, joiden jälkeen jokaisen kysymyksen ja jokaisen vuoden osalta maan vastaajamäärä on vähintään 600 vastaajaa, mitä voidaan pitää edelleen varsin suurena vastaajamääränä.

Logistisen regressionalyysin tarkoitus on ennustaa todennäköisyyksiä ja selvittää kuinka todennäköistä on, että tarkasteltavana oleva asia tapahtuu tai toisin sanoen ennustaa vaihtelevuutta selitettävän muuttujan osalta. (Jokivuori ym. 2007, 70; Nummenmaa 2009, 332.) Tässä tapauksessa tarkastellaan sitä, vaikuttaako vastaajan maa (Irlanti, Iso-Britannia tai Itävalta) todennäköisyyteen vastata muihin EU-maihin nähden eri tavalla. Logistisella regressioanalyysillä pyritään selvittämään, eroavatko kohdemaiden vastaajien vastaukset muista eurooppalaisista eli ovatko varianssianalyysissä

mahdollisesti havaitut muutokset osa yleistä eurooppalaista trendiä vai kertooko se enemmän maakohtaisesta tilanteesta. Näiden kahden menetelmän avulla saadaan riittävän kattava analyysi, jotta voidaan vastata ensimmäiseen tutkimuskysymykseen eli *onko kansalaisten antamissa korruptiota koskevilla mielikuvissa havaittavissa viitteitä lobbausrekisterin käyttöönnotosta?* Kuten johdannossa todettiin, on analyysivaiheessa tärkeä alleviivata, ettei odotuksena ole saada tietynsuuntaisia tuloksia. Lobbausrekisteri on hallinnon läpinäkyvyyttä lisäävä uudistus, joka voi osoittaa kansalaisille, ettei maassa ole korruptoituneita rakenteita, mikä voi näkyä tuloksissa positiivisessa mielessä. Toisaalta rekisteri voi lisätä kansalaisten tietoisuutta hallinnon arveluttavista suhteista erilaisten eturyhmien kanssa, mikä voi aiheuttaa negatiivisen reaktion korruptiovastauksissa.

Varianssianalyysi käydään jokaisen maan kohdalla erikseen, jossa analysoidaan kohdemaiden vastaajien vastauksien eroja eri vuosien välillä. Varianssianalyysin osalta tulosten analysointi aloitetaan vuosien 2005 ja 2019 välillä tehdyistä barometreistä, mistä siirrytään 2009-2019 aikavälille ja lopuksi analysoidaan 2011-2019 välin barometrien valitut kysymykset. Logistisessa regressioanalyysissä on valittu aineistoksi ainoastaan vastaukset vuosilta 2017 ja 2019 SPSS:n *select cases* -toiminnolla. Tämä siksi, että Irlannin ja Iso-Britannian rekisterit ovat tulleet voimaan vuoden 2013 jälkeen, minkä vuoksi tätä ja aiempia kyselyitä ei haluta ottaa mukaan analyysiin. Itävallassa tilanne oli se, että rekisteri tuli käyttöön kuukautta ennen 2013 korruptiobarometrin kyselyiden toteuttamista, mutta erittäin lyhyen voimassaoloajan vuoksi tuon vuoden barometria ei ole hedelmällistä sisällyttää analyysiin, koska kattavan mielipiteen tai mielikuvan muodostaminen tuossa ajassa ei ole mahdollista.

Kaikkien kysymykset on koodattu uudelleen siten, että ”en osaa sanoa” -vastaukset on jätetty analyysin ulkopuolelle. Lisäksi kysymykset, joihin on järjestysasteikolliset vastausvaihtoehdot, on koodattu uudelleen siten, että arvot on käännetty toisin päin. Esimerkiksi alun perin ”Täysin eri mieltä” on saanut arvon 4, mutta uudelleen koodauksen myötä se saa arvon 1. Valinnalla ei ole sinänsä muuta varsinaista syytä kuin se, että kirjoittaja kokee korkean korruption esittämisen korkeilla arvoilla loogisemmaksi ja mielekkäämmäksi, kuin matalilla arvoilla. Vastaajamäärät eli N on esitetty liitteessä 1. kaikkien muuttujien osalta eriteltynä, josta käy ilmi, kuinka suuri osuus vastauksista on jäänyt ”voimaan”. Logistisessa regressiossa kysymykset koskien kansallisia sekä paikallisia ja alueellisia julkisia instituutioita on koodattu yhdeksi muuttujaksi. Muuttujien yhteensopivuus tarkistettiin Cronbachin Alfalla, josta saatiin kertoimen arvoksi 0,901 eli muuttujat korreloivat selkeästi. Cronbachin Alfa kertoimen avulla voidaan mitata mittauksen reliabiliteettia ja se kertoo, kuinka hyvin kaksi eri muuttujaa sopivat yhteen eli toisin sanoen, kuinka paljon ne mittaavat samaa asiaa. (Nummenmaa 2009, 356-359.)

Logistisessa regressioanalyysissä selitettävän muuttujan täytyy olla dikotominen eli kaksiluokkainen ja selittävien muuttujien tulee myös olla joko dikotomisista tai jatkuvia (Jokivuori ym. 2007, 58). Analyysia varten muuttujat on siis koodattu kaksiulotteisiksi dummy-muuttujiksi. Vastaukset on käytännössä koodattu siten, että arvot esimerkiksi kysymyksen ”(Maassamme) on korruptiota kansallisen tason julkisissa toimielimissä?” 1 (täysin eri mieltä) ja 2 (jokseenkin eri mieltä) ovat saaneet arvon 0, kun taas 3 (jokseenkin samaa mieltä) ja 4 (täysin samaa mieltä) ovat saaneet arvon 1. Samaa periaatetta on käytetty kaikkiin muuttujiin eli myös vuodesta 2011 eteenpäin kerätyistä kysymyksistä, joissa oli useampi arvo. Irlanti, Iso-Britannia ja Itävalta ovat saaneet myös oman koodatut dummy-muuttujansa, joissa 0 eli referenssikategoria on muut eurooppalaiset ja 1 on puolestaan yksi näistä kolmesta kohdemaasta.

Varsinaisessa logistisessa regressioanalyysissä kaikki muuttujat on käyty yksitellen läpi siten, että kukin muuttuja on ollut vuorollaan selitettävä muuttuja muiden toimiessa selittävinä muuttujina. Kontrollimuuttujina ovat toimineet Irlannin, Iso-Britannian ja Itävallan maadummy-muuttujat, joihin pääasiallinen huomio kohdistuu. Muut kysymykset on otettu mukaan selittäviksi muuttujiksi siksi, että malli huomioisi muuttujien väliset keskinäisvaikutukset eli tällöin voidaan tulkita tuloksia kokonaisuutena, kun muuttujien välinen vaikutus on tiedossa ja kansalaisuusmuuttujat kontrolloituna. Lopullisissa kuvioissa on esitettyä aina kunkin maan kontrollimuuttujan regressiokerroin eli SPSS:n analyysin tulosteesta on poimittu jokaisen selitetyn muuttujan mallista Irlannin, Iso-Britannian tai Itävallan regressiokerroin sekä tilastollinen merkitsevyys.

4.4. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Irlannin ja Iso-Britannian rekisteristä annettuja lausuntoja analysoidaan aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin. Tässä osuudessa pyritään vastaamaan mahdollisimman täydellisesti toiseen tutkimuskysymykseen eli *millaisia näkemyksiä rekisterin käyttäjillä on oman maansa rekisteristä?* Tältä osin haetaan siis erityisesti sellaisia näkemyksiä, jotka näkevät jotain kehityskohtia, mutta myös toisaalta sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan jokin osa-alue on jo sellaisenaan toimiva. Sisällönanalyysillä pyritään käytännössä kuvaamaan analysoitavaa tekstiaineistoa sanallisesti ja erottamaan sieltä tutkimuksen sekä tutkimuskysymyksen kannalta oleelliset asiat. Sisällönanalyysi mahdollistaa erilaisten dokumenttien systemaattisen ja objektiivisen analysoinnin. Sisällönanalyysi voidaan jakaa myös kolmeen eri luokkaan: aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan, joista tässä tutkielmassa hyödynnetään aineistolähtöistä lähestymistapaa. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 117-121.) Teorialähtöinen ja teoriaohjaava liittyvät nimensä mukaisesti johonkin olemassa olevaan teoriaan. Ensimmäinen analysoi aineistoa suoraan

jonkin teorian kautta, kun taas jälkimmäinen noudattelee aineistolähtöisen analyysin mallia, mutta vertaa lopuksi saatuja tuloksia johonkin teoriaan. (Tuomi 2018, 127-133.)

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä on kyse induktiivisesta analyysistä eli yksittäisistä havainnoista johdetaan yleisempiä päätelmiä. Aineistolähtöinen analyysin rakenne muodostuu analysoitavan aineiston mukaisesti eli kaikki aineistosta muodostettavat ylä- ja alaluokat rakentuvat käsiteltävän aineiston mukaisesti, eikä niinkään ennakkoon ohjatusti teorian avulla. Aineistolähtöisyys on selkeä valinta silloin, kun ei voida etukäteen määritellä, mitä ja minkälaista rakennetta aineistolta halutaan. (Tuomi 2018, 122-127.) Tämä eräänlainen ehto pätee tämän tutkielman aineistoon, koska aineiston kysymyksiin tai vastausmuotoon ei ole voitu vaikuttaa etukäteen ja kyselyn toteuttaja on hakenut erilaista informaatiota, millä tämän tutkielman tutkimuskysymykseen pyritään vastaamaan siinä määrin, mikä on mahdollista. Mikäli aineisto olisi itse kerätty esimerkiksi haastattelujen avulla, voitaisiin analyysiä tehdä teoriapainotteisemmin, koska haastattelukysymyksiä ja runkoa olisi voitu rakentaa teorian avulla. Koska teoria ei kuitenkaan tässä tapauksessa mene yhteen käytettävissä olevan aineiston kanssa, on aineistoa perusteltua lähestyä aineiston näkökulmasta. Aineistolähtöistä sisällönanalyysia tehtäessä on kuitenkin oleellista säilyttää tietty itsekuri, koska se antaa enemmän mahdollisuuksia tulkinnalle, jolloin on tärkeä pysyä tiiviisti aineistossa ja poissulkea ennakkokäsityksiä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

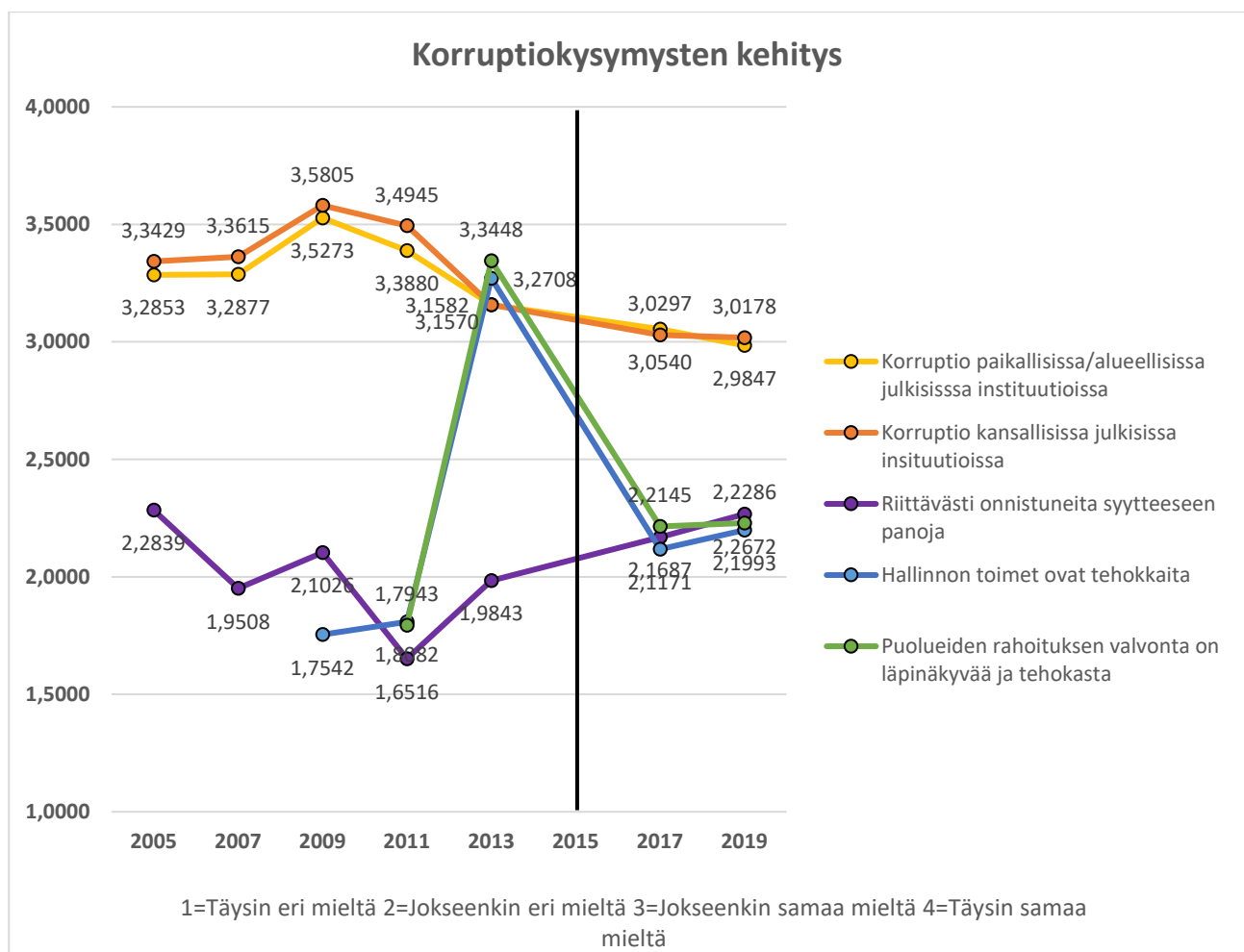
Tutkielmassa aineiston käsittelyn apuna käytetään Nvivo-tietokoneohjelmaa, joka on laadullinen data-analyysiohjelma ja jonka avulla voidaan käsitellä ja analysoida sähköisessä muodossa olevia aineistoja tehokkaammin (Alfasoft 2021). Aineisto on molempien maiden osalta luokiteltu kysytyjen kysymysten mukaisesti, mikä sitoo vastaukset tiettyyn rekisteriä koskevaan osa-alueeseen, minkä jälkeen näistä luokista on lähdetty etsimään tutkimuskysymyksen mukaisesti arvioita rekisterin ja siihen liittyvän lainsäädännön toimivuudesta eli mahdollisia kehitysehdotuksia ja -huomioita sekä mainintoja jo sellaisenaan toimivista osa-alueista. Tätä kautta analyysin avulla muodostetaan kokonaisarvioita summaamalla samansuuntaisia arvioita, minkä pohjalta voidaan luoda kattava yleiskuva rekisterin käyttäjien mielipiteistä koskien käyttämäänsä rekisteriä sekä sitä säätelevää lakia.

5. Korruptioaineistojen analyysi varianssianalyysia ja logistisen regressioanalyysia käyttäen

5.1. Irlannin korruptiokäsitysten analyysi

Ennen varsinaisia tilastoanalyysieja on syytä katsoa alustavasti irlantilaisten korruptiobarometrien vastauksien kehitystä, minkä pohjalta tilastoanalyysien tulkinta jäsentyy paremmin. Ensimmäisessä Kuviossa (1.) on esitetty neliasteikollisten korruptiota koskevien kysymysten kehitystä vuosien saatossa. Yleisesti voidaan todeta, että korruptio on vastaajien näkökulmasta vähentynyt julkisissa instituutioissa jonkin verran vuodesta 2005 vuoteen 2019, vaikka selkeää kohoamista tapahtuikin vuosien 2009 ja 2011 välillä.

Kuvio 1. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Irlannissa

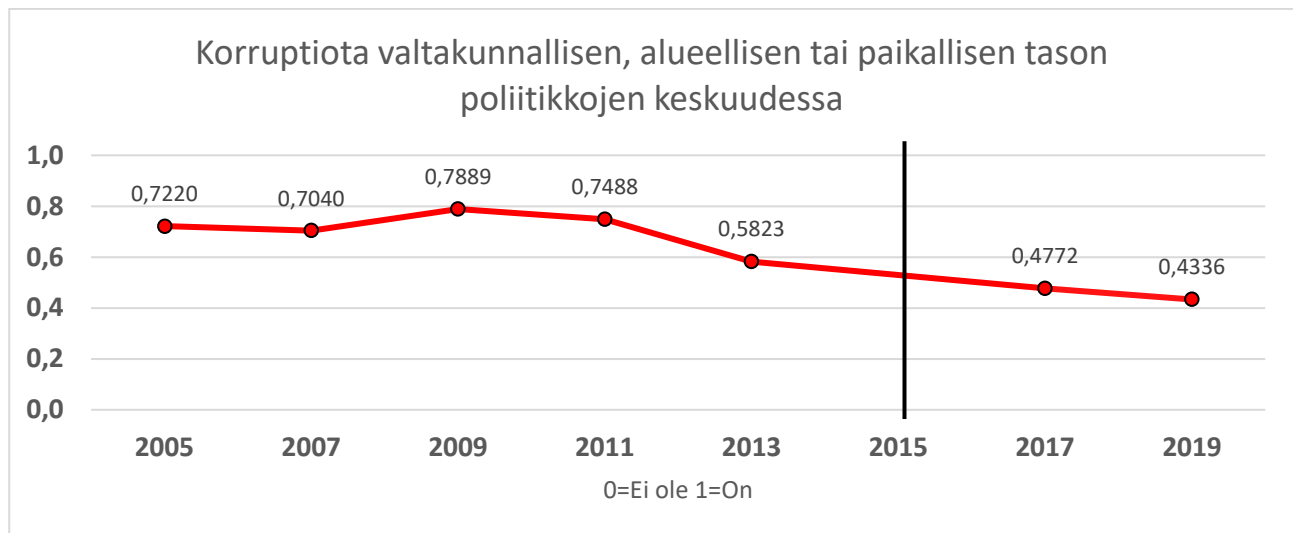


Korruptioon puuttuviin syytteisiin panojen kohdalla on koettu vuonna 2011 selkeää pudotusta, mikä on selkeästi samansuuntainen instituutioiden korruptoituneisuutta koskevan havainnon kanssa (2009,

2011). Yleisesti voidaan myös todeta, että korruptioon puuttuvien toimien trendi on ollut myös nousevaa viime vuosikymmenellä. Vuonna 2013 on tapahtunut erittäin mielenkiintoinen piikki hallinnon toimien tehokkuuden ja puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyyttä koskevissa kysymyksissä, jolloin vastaajat ovat kokeneet näiden kahden olevan selkeästi aiempaa paremmalla tasolla. Seuraavana mittausvuonna eli 2017 on kuitenkin palattu selkeästi normaalillamme tasolle. Tälle selkeänä selityksenä voidaan pitää vuoden 2012 julistusta silloisen hallituksen lakiluonnoksesta korruptioon puuttuvasta rikosoikeuden laista, joka oli ensimmäinen laatuaan sitten viktoriaanisen ajan (Department of Justice 2012, 2018; OECD 2019, 6). Vaikka laki astuikin voimaan vasta vuonna 2018 (OECD 2019, 6), oli pelkkä julkistus itsessään vuonna 2012 niin merkittävä päivitys korruptioon puuttuvaan lainsäädäntöön, että havaintopiikkiä voidaan tämän perusteella ymmärrettävänä. Tätä havaintoa vasten vuonna 2015 käyttöön tullut lobbausrekisteri ja lainsäädäntö ei ole aiheuttanut samanlaista piikkiä. Näiden kysymysten osalta Irlannin kontekstissa voidaan siis pohtia sitä, onko lobbausrekisterille välttämättä ollut yhtä laajaa kysyntää vai kenties ennemmin kansan lobbausrekisteriä koskevasta tietämättömyydestä. Vuonna 2015 voimaantulleen lobbausrekisterin jälkeen ei ole toisaalta havaittavissa negatiivisia muutoksia korruptiokysymyksissä, mutta tämän lukeminen lobbausrekisterin saavutukseksi ei ole yksiselitteistä varsinkin, kun kyseinen trendi ei ole kokenut vuoden 2015 jälkeen erityistä sysäystä.

Kuviossa 2. on puolestaan esitetty irlantilaisten mielikuvien kehittymistä koskien poliitikkojen korruptoituneisuutta. Kuvio ei ole suoraan verrattavissa edelliseen, koska poliitikkoja koskevat kysymykset ovat olleet luonteeltaan vaihtoehtokysymyksiä, joissa poliitikon on voinut joko mainita tai jättää mainitsematta usean vaihtoehdon joukosta kysyttäessä eri tahojen korruptoituneisuudesta. Kuviota ei voi tulkita siis yhtä yksityiskohtaisesti kuin edellistä, mutta yleisten trendien havaitsemisessa se on riittävä.

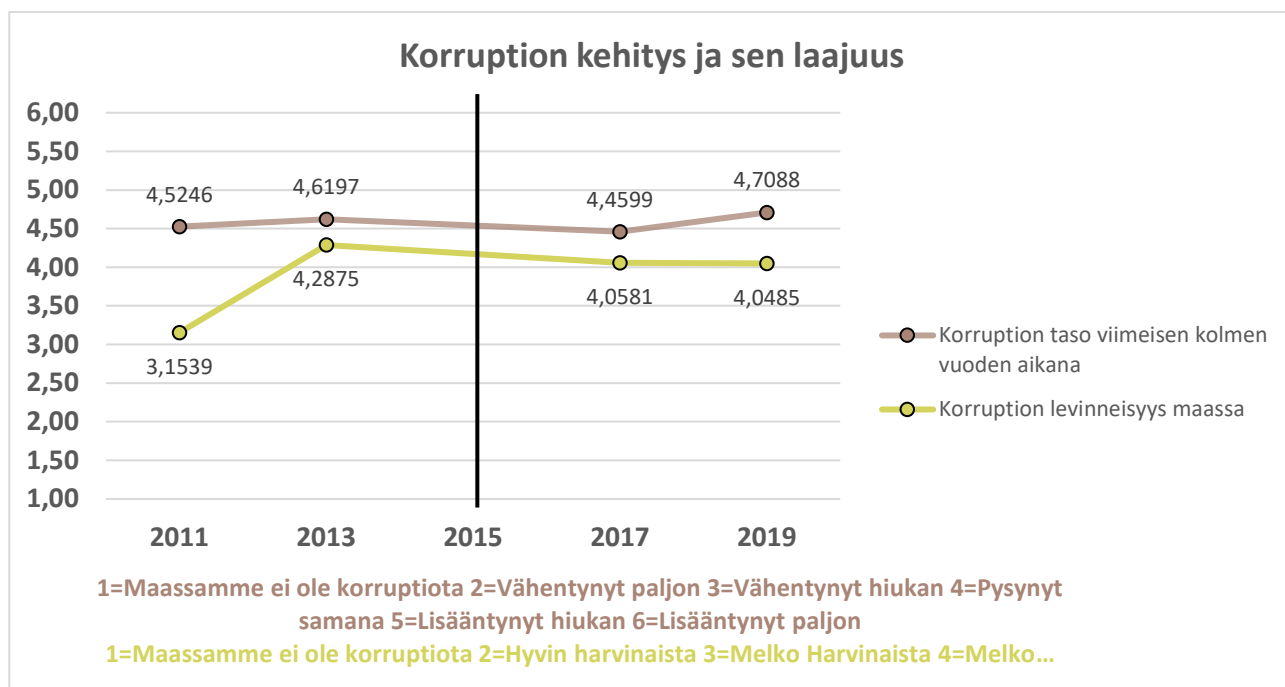
Kuvio 2. Irlannin poliitikkojen korruptoituneisuus



Poliitikkojen osalta on kuitenkin havaittavissa hyvin identtinen kehitys kuin julkisten instituutioiden osalta eli vuosien 2009 ja 2011 kohoumasta on päästy ihanteelliselle uralle. Lobbausrekisteri koskee Irlannissa, kuten muuallakin erityisesti poliitikkoja, joihin lobbausta ensisijaisesti kohdistuu. Tässäkin tapauksessa vaikuttaa kuitenkin siltä, että vuoden 2012 korruptiolakihankkeen julkistus on aiheuttanut selkeämmän parannuksen kansalaisten mielikuvaan kuin 2015 rekisterin käyttöönotto. Toisaalta rekisterin käyttöönoton jälkeen trendi on ollut laskeva, ja vuonna 2019 vain reilu 40 prosenttia on kokenut poliitikkojen keskuudessa olevan korruptoituneita käytäntöjä.

Viimeisessä Irlannin korruptiokysymysten keskiarvoja käsittelevässä kuviossa (3.) on esitettyä kysymykset koskien korruption kehitystä 3 viime vuoden aikana sekä korruption levinneisyyttä. Nämä kaksi poikkeavat aiemmista Irlannin kuvioista siinä, että taso on pysynyt suhteellisen samana koko ajan ja viimeisessä mittauksessa vuonna 2019 korruption kehityksen ja levinneisyyden on koettu lisääntyneen.

Kuvio 3. Korruption kehitys ja sen laajuus Irlannissa



Vuonna 2011 korruption levinneisyys on kuitenkin nähty selkeästi alhaisemmaksi kuin myöhempien mittausten myötä vakiintunut taso. Tilanne on siis tuosta hetkestä tämän kysymyksen valossa heikentynyt hiukan. Tässä kuviossa kehitys ei ole myöskään saman suuntaista eli laskevaa kuten aiemmissa spesifimmissä kysymyksissä, mikä kertoo yleisen korruption pintansa pitävyydestä. Tämän pysyvyyden valossa lobbausrekisteristä ei ole havaittavissa mitään viitteitä, koska viivat ovat pysyneet hyvin vakaina. Näyttää siis siltä, että lobbausrekisterin vaikutukset lyhyellä aikavälillä yleiseen korruption kokemukseen ovat olemattomia kuvion 3. valossa. On myös huomionarvoista todeta osin edelliseen huomioon liittyen, että kuten aiemmissakin kuvioissa, niin tässäkin liikutaan ennemmin korkeissa arvoissa kuin matalissa. Tämä indikoi selkeästi kroonisesta järjestelmän korruptio-ongelmasta, mikä juontaa juurensa mitä luultavimmin 2000-luvun alussa ilmi tulleisiin korruptioskandaaleihin, jotka edelleen näyttäisivät painavan irlantilaisten tuntoja ainakin tässä kuviossa.

Yksisuuntainen varianssianalyysin (ANOVA) tulokset

Vuosien 2005 ja 2019 välillä toistuivat siis kysymykset, joissa kysyttiin korruptiosta kansallisen tason julkisissa sekä paikallisen ja alueellisen tason julkisissa toimielimissä, onnistuneiden syytteesenpanojen riittävydestä ja poliitikkojen korruptoituneisuudesta, mistä oli muodostettu summamuuttuja ensimmäisien vuosien osalta.

Yksisuuntaisen varianssianalyysin (ANOVA) mukaan kaikkien ryhmien eli vuosien väliset keskiarvot kaikkien kysyttyjen kysymysten osalta ovat tilastollisesti merkitseviä ($p < 0,001$). Koska testistä ei käy suoraan ilmi, minkä vuosien väliset erot ovat tilastollisesti merkitseviä, voidaan suorittaa post-hoc vertailu, joka vertaa kaikkien ryhmien keskiarvoja kaikkiin muihin ryhmiin yksitellen (Nummenmaa 2009, 207). Taulukossa 1. on suoritettu yksisuuntainen varianssianalyysi (ANOVA) post-hoc vertailulla. Taulukkoa on typistetty siten, että vertailtaviksi on jätetty vain peräkkäiset vuodet eli esimerkiksi 2005 ja 2019 ei verrata keskenään, koska se ei kerro mitään itse kehityssuunnan muutoksista ja niiden tilastollisesta merkittävydestä.

Taulukko 1. ANOVA, post-hoc Irlannin korruptiokäsityksistä

			95 % luottamusväli				
			Keskiarvojen erotus	Keskivirhe	P-arvo	Alempi raja	Ylempi raja
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	-0,00239	0,04049	0,953	-0,0818	0,0770
	2007	2009	-,23958*	0,03951	0,000	-0,3170	-0,1621
	2009	2011	,13929*	0,03829	0,000	0,0642	0,2144
	2011	2013	,23097*	0,03763	0,000	0,1572	0,3047
	2013	2017	,10302*	0,03751	0,006	0,0295	0,1766
	2017	2019	0,06925	0,03798	0,068	-0,0052	0,1437
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	-0,01860	0,03973	0,640	-0,0965	0,0593
	2007	2009	-,21898*	0,03877	0,000	-0,2950	-0,1430
	2009	2011	,08598*	0,03758	0,022	0,0123	0,1597
	2011	2013	,33632*	0,03693	0,000	0,2639	0,4087
	2013	2017	,12852*	0,03681	0,000	0,0564	0,2007
	2017	2019	0,01188	0,03727	0,750	-0,0612	0,0849
riittävästi onnistuneita syytteenpanoja	2005	2007	,33309*	0,05717	0,000	0,2210	0,4452
	2007	2009	-,15183*	0,05579	0,007	-0,2612	-0,0425
	2009	2011	,45096*	0,05406	0,000	0,3450	0,5569
	2011	2013	-,33266*	0,05313	0,000	-0,4368	-0,2285
	2013	2017	-,18439*	0,05296	0,001	-0,2882	-0,0806
	2017	2019	-0,09848	0,05363	0,066	-0,2036	0,0066
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	2005	2007	0,02972	0,02420	0,219	-0,0177	0,0772
	2007	2009	-,07790*	0,02362	0,001	-0,1242	-0,0316
	2009	2011	0,00440	0,02289	0,848	-0,0405	0,0493
	2011	2013	,22327*	0,02249	0,000	0,1792	0,2674
	2013	2017	,07968*	0,02242	0,000	0,0357	0,1236
	2017	2019	0,03410	0,02270	0,133	-0,0104	0,0786
hallinnon toimet ovat tehokkaita	2009	2011	-0,05406	0,04264	0,205	-0,1377	0,0295
	2011	2013	-1,46252*	0,04227	0,000	-1,5454	-1,3796
	2013	2017	1,15366*	0,04259	0,000	1,0702	1,2372
	2017	2019	-0,08221	0,04322	0,057	-0,1669	0,0025
korruption levinneisyys maassa	2011	2013	-1,13357*	0,04857	0,000	-1,2288	-1,0383
	2013	2017	,22937*	0,04918	0,000	0,1329	0,3258
	2017	2019	0,00961	0,05049	0,849	-0,0894	0,1086

korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana	2011	2013	-0,09507	0,05477	0,083	-0,2025	0,0123
	2013	2017	,15975*	0,05546	0,004	0,0510	0,2685
	2017	2019	-,24886*	0,05694	0,000	-0,3605	-0,1372
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta	2011	2013	-1,55045*	0,04506	0,000	-1,6388	-1,4621
	2013	2017	1,13032*	0,04563	0,000	1,0408	1,2198
	2017	2019	-0,01414	0,04685	0,763	-0,1060	0,0777

Merkitsevyystasot: $p < 0,05$, $p < 0,01$, $p < 0,001$.

Kahden ensimmäisen kysymyksen kohdalla kysyttäessä korruptiosta julkisissa instituutioissa ei-merkitsevät muutokset ovat olleet vuosien 2005 ja 2007 (0,953, 0,640) sekä 2017 ja 2019 välillä (0,068, 0,750). Tulokset ovat linjassa myös kuviossa (1.) esitettyjen käyrien kanssa, joissa alku- ja loppupäät olivat selkeästi vakiintuneempia verrattuna mittausajanjakson keskivaiheeseen, jolloin muutokset ovat olleet selkeämpiä. Kansalaisten näkemyksen mukaan riittävän määrän onnistuneita syytteenpanoja ei ole muuttunut merkittävästi viime vuosina eli 2017 ja 2019 välisenä aikana (0,066). Tämä oli havaittavissa myös keskiarvon kehityksessä (Kuvio 1.), joka eli hyvin voimakkaasti ennen vuotta 2019. Muutokset irlantilaisten kokemuksessa valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason poliitikkojen korruptoituneisuudesta eivät ole olleet tilastollisesti merkitseviä vuosien 2005 ja 2007 (0,219), 2009 ja 2011 (0,848) sekä 2017 ja 2019 välillä (0,133). Tämä on varsin mielenkiintoinen tulos, joka osoittaa, että kuviossa 1. havainnollistettu kehitys on ollut merkittävää lähinnä 2011-2017 välisenä aikana, mikä toisaalta tukee erityisesti arviota liittyen korruptiolakiin. Tässä valossa ajatus siitä, että lobbausrekisterillä olisi voinut olla jonkin tasoista vaikutusta 2017 ja 2019 väliseen laskevaan trendiin, ei ole vakaalla pohjalla, koska viimeisen mittausvälin muutos ei ole tulosten valossa merkitsevä, eli muutokseen ei voi tämän vuoksi katsoa olevan tulkinnan kannalta relevantti muutos. Muutokset koskien kokemuksia hallinnon toimien tehokkuudesta, jota ryhdyttiin kysymään vuodesta 2009 eteenpäin, olivat muutoin tilastollisesti merkitseviä paitsi 2009-2011- ja 2017-2019-taiteissa. Varianssianalyysin tulokset vahvistavat siis aiemmin tehtyä havaintoa koskien 2013 piikkiä, josta palattiin normaalimmalle tasolle vuonna 2017, jonka jälkeen selkeää muutosta suuntaansa ei ole nähtävissä. Tulos tukee myös edellisen muuttujan osalta tehtyä väitettä, jossa korruptiolaista on ollut huomattavasti selkeämpiä indikaatioita kuin lobbausrekisteristä.

Loppuvuosien kysymykset koskien korruption levinneisyyttä maassa, kehitystä kolmen viimevuoden aikana sekä puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyden valvonta sisältävät pieniä eroja. Levinneisyyden sekä rahoituksen valvonnan osalta muutokset ovat tilastollisesti merkitseviä lukuun ottamatta vuosien 2017 ja 2019 väliä kuten muidenkin edellisten kysymysten osalta, kun taas korruption kehitys kolmen viimevuoden aikana on kokenut tilastollisesti merkitsevän muutoksen kahdella viimeisellä kerralla muttei vuosien 2011 ja 2013 välillä. Kuvion 1. pohjalta tehty arvio rahoituksen valvonnan

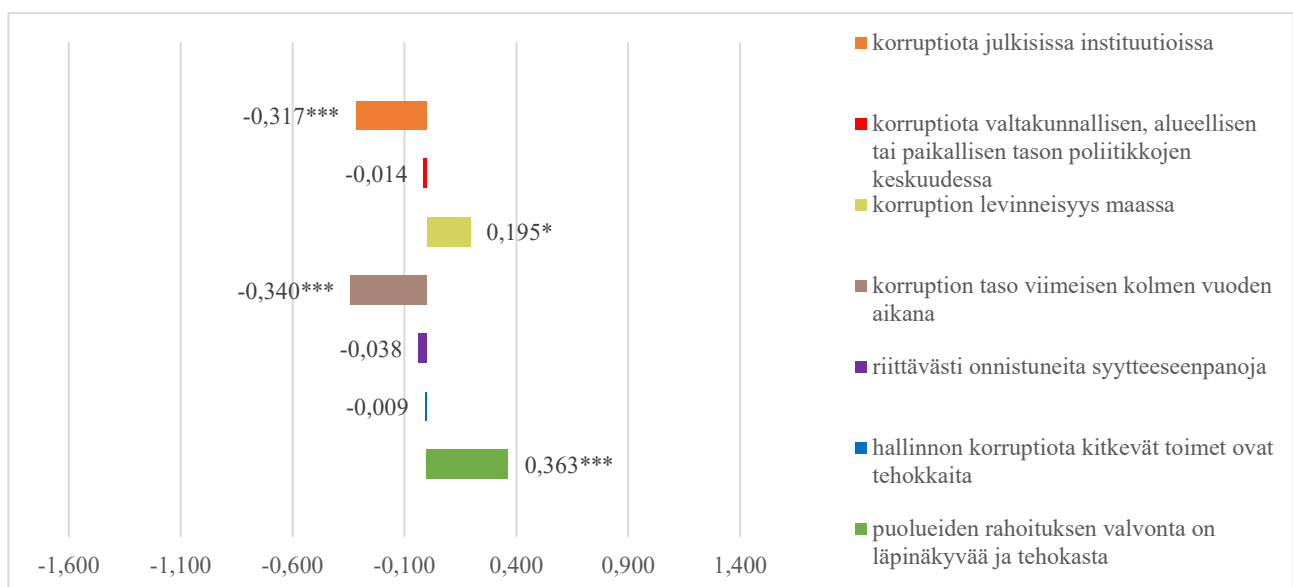
läpinäkyvyydestä pätee siis samoilta osin, kuten hallinnon läpinäkyvyyden kohdalla. Kuvion 3. havainnot eivät saa varianssianalyysistä mitään merkittävää lisätietoa, vaikka korruption levinneisyyttä koskevan kysymyksen 2013 ja 2017 välinen silmiin nähden muuttumaton taso on kuitenkin analyysin mukaan muuttunut tilastollisesti merkitsevästi eli pieni lasku on ollut merkittävä testin mukaan.

Muutokset ovat eri vuosien välillä ja eri muuttujien osalta varianssianalyysin mukaan pääosin tilastollisesti merkitseviä lukuun ottamatta muutamaa edellä lueteltua poikkeusta. Varianssianalyysi vahvistaa aiemmin tarkastelussa olleiden keskiarvojen kehitystä kuvaavien kuviodien sanomaa. Ne muutokset, joihin on kiinnitetty huomiota ovat myös olleet tilastollisesti merkitseviä muutoksia. Seuraavaksi tarkastellaan logistisen regressioanalyysin avulla sitä, ovatko muutokset selkeästi muista maista poikkeavia.

Logistinen regressioanalyysi

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, ovatko Irlannin tulokset selkeästi Irlannin isäisen kehityksen tuotosta vai edustavatko varianssianalyysin tulokset yleistä eurooppalaista linjaa. Kuviossa 4. on esitettyinä logistisen regressioanalyysin tulokset Irlannin kontrollimuuttujan osalta. Analyysin perusteella vain kolme muuttujaa poikkeaa selkeästi yleiseurooppalaisesta linjasta, ja muiden osalta irlantilaisten vastaajien vastauksissa ei ollut merkittävää eroa muuhun EU:hun rekisterin käyttöönnoton jälkeisinä 2017 ja 2019 kyselyvuosina.

Kuvio 4. Logistinen regressio irlantilaisten korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin vuosien 2017 ja 2019 korruptiobarometreissa



$p < 0,05$ melkein merkitsevä (*), $p < 0,01$ merkitsevä (**), $p < 0,001$ erittäin merkitsevä (***).

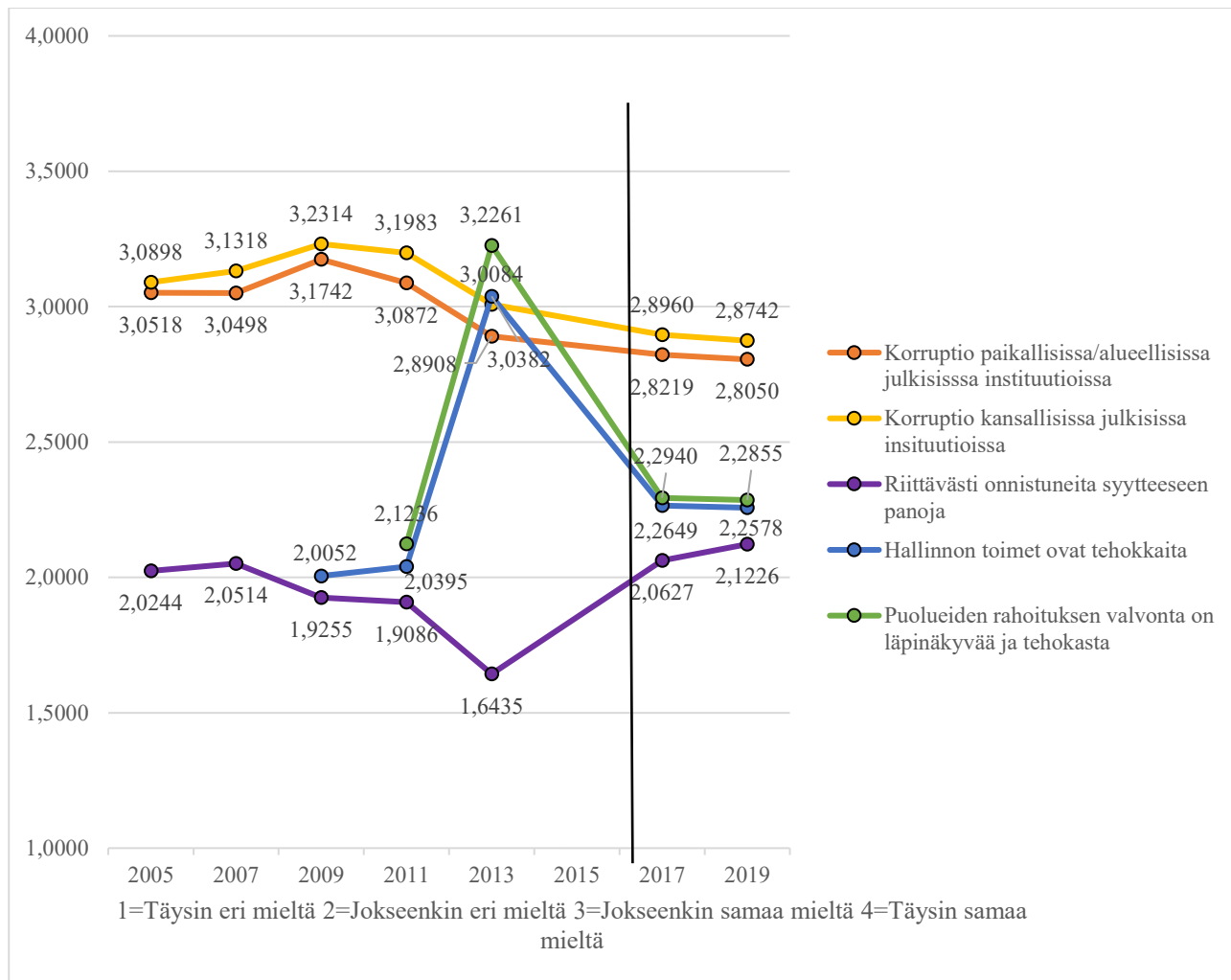
Julkiset instituutiot nähdään Irlannissa rekisterin käyttöönoton jälkeisenä aikana todennäköisemmin vähemmän korruptoituneina verrattuna EU:ssa yleisesti. Kuviossa 1. vastauskeskiarvojen trendi on myös ollut laskeva ja myös varianssianalyysin (Taulukko 1.) mukaan lasku on ollut merkittävää vuosien 2013 ja 2017 välillä, jonka jälkeen nykyinen eurooppalaisittain alhainen taso on saavutettu. Sama pätee myös korruption tasoon viimeisen kolmen vuoden aikana eli irlantilaiset näkevät todennäköisemmin korruption ennemmin vähentyneen kuin kasvaneen verrattuna muihin unionin jäsenmaihiin vuosina 2017 ja 2019. Puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyys ja tehokkuus on näiden kanssa linjassa, koska irlantilaiset kokevat sen todennäköisemmin olevan hyvällä tasolla muuhun EU:hun nähden. Vaikka muuttuja on lähes identtinen kehityksensä suhteen kysyttäessä hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuudesta ja läpinäkyvyydestä, on se silti vain yleisestä keskiarvosta poikkeavalla tasolla, eli jälkimmäisenä mainittu muuttuja edustaa selkeämmin EU:n keskiarvoa.

Hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuuden lisäksi muiden muuttujien osalta merkitsevää eroa todennäköisyydessä suuntaan tai toiseen ei ole havaittavissa. Poliitikkojen osalta tulos on siinä mielessä mielenkiintoinen, että vastauskeskiarvon kehityksen perusteella (Kuvio 2.) kehitys on ollut parempaan suuntaan ja varianssianalyysin valossa (Taulukko 1.) merkittävää etenkin vuoden 2013 ja 2017 välillä, mutta tämä näyttää olevan regression valossa osa yleiseurooppalaista trendiä. Sama pätee myös onnistuneiden syytteesenpanojen riittävyteen, jonka käyrä on ollut nousujohteinen (Kuvio 1.) sekä tilastollisesti merkitsevää (Taulukko 1.) muttei kuitenkaan pelkästään Irlannin sisäinen suunta. Tuloksien valossa Irlannissa on kansalaisten näkemyksen pohjalta korruptio hyvin hallinnassa ja se myös sijoittuu selkeästi EU-keskiarvoa korkeammalle, koska mikään havaituista merkitsevistä eroista ei ollut maan kannalta negatiivinen.

5.2. Iso-Britannian korruptiokäsitysten analyysi

Seuraavaksi tarkastellaan Iso-Britannian korruptiokysymysten vastauskeskiarvojen kehitystä, minkä jälkeen siirrytään varsinaisten tilastoanalyysien pariin kuten Irlanninkin tapauksessa. Kuviossa 5. on esitettyä neliasteikollisten korruptiota koskevien kysymysten vastauskeskiarvojen kehityslinjoja. Yleisellä tasolla kuviosta voidaan todeta, että vaikka mittausajanjaksolle on mahtunut muutamia mielenkiintoisia muutoksia, niin muutoin tulokset ovat olleet linjassa keskenään.

Kuvio 5. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Iso-Britanniassa



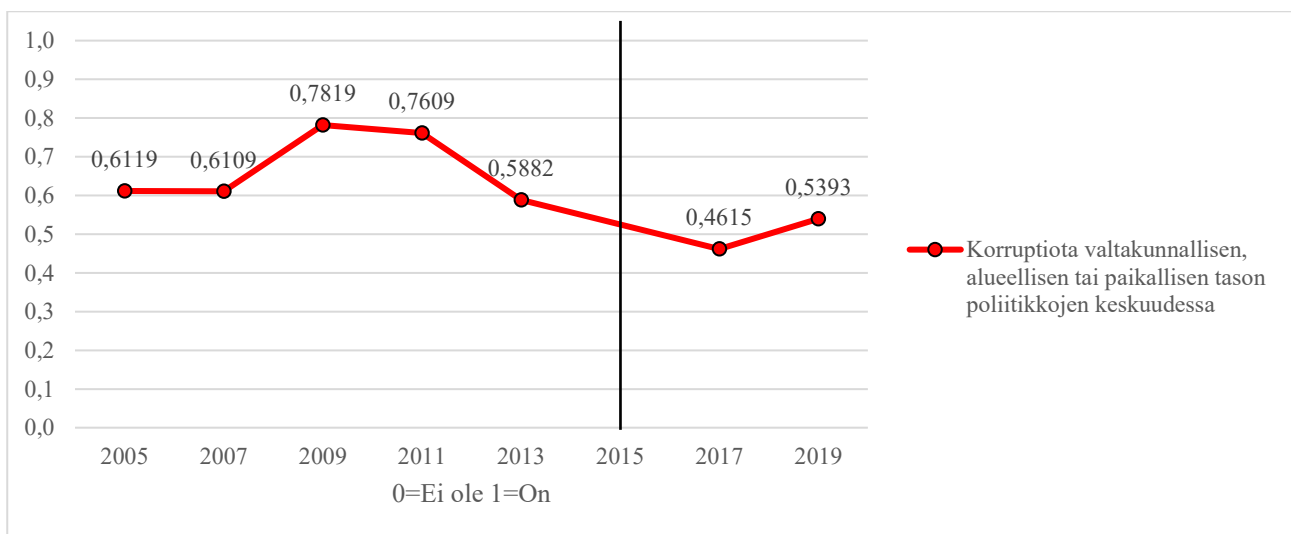
Suurin yksittäinen muutos kuviossa on vuoden 2013 piikki hallinnon toimien tehokkuutta ja puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyden valvontaa koskevista kysymyksistä – aivan kuten Irlannissakin. Iso-Britannian tapauksessa olisi loogista sovitaa piikin selittämiseen lahjontalaki, mutta laki tuli voimaan jo 2010, mikä ei ole näkynyt vuoden 2011 kyselyssä. Voi toki olla mahdollista, että lain käytännön toteutus ei ole vielä vuonna 2011 materialisoitunut kunnolla, mikä voisi selittää sen vaikutuksen ilmenemistä vasta vuonna 2013, mutta tämä on epäselvää. Laki ei toki pysty selittämään puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyyden piikkiä, mikä indikoi sitä, ettei lailla ole ollut tekemistä vuoden 2013 piikin kanssa.

Muutoin isoja heittoja kehityksessä ei ole käytännössä tapahtunut. Julkisten instituutioiden osalta valtakunnallisen ja alueellisen sekä paikallisen taso käyrät ovat menneet melko synkronoidusti.

Kokemukset onnistuneiden syytteesenpanojen riittävydestä ovat myös olleet melko muuttumattomia lukuun ottamatta vuonna 2013 tapahtunutta pientä pudotusta, mikä on mielenkiintoinen, koska vuonna 2011 voimaantulleen lahjontalain voisi ajatella mahdollistavan tehokkaamman syytteesenpanon. On tietysti selvää, että yksi laki ei mahdollista syytteesenpanojen riittävyttä, mutta kysyntää on siis vaikuttanut olevan vuonna 2013 enemmän, mihin ainakaan tämä laki ei ole pystynyt vastaamaan. Tiivistetysti voidaan todeta, että ennen vuoden 2015 lobbausrekisterin mukaantuloa tilanne on ollut jo varsin hyvä ilman 2013 piikkiäkin. Vuosina 2017 ja 2019 tilanne näyttäytyy erityisen stabilisoituneelta, koska näiden välillä ei ole havaittavissa juurikaan muutosta.

Kuviossa 8. on esillä Iso-Britannian poliitikkoihin assosioituva korruptiokäsitys ja sen kehitys. Kuviosta nähdään, että vuosina 2009 ja 2011 poliitikkoihin on assosioitunut hiukan enemmän korruptoituneisuutta, mutta tämän jälkeen on päästy laskuun. Kuitenkin viimeisenä vuonna eli 2019 on tullut pieni nousu, eli vuonna 2013 alkanut laskeva trendi on taittunut viimeisimmässä mittauksessa.

Kuvio 6. Iso-Britannian poliitikkojen korruptoituneisuus

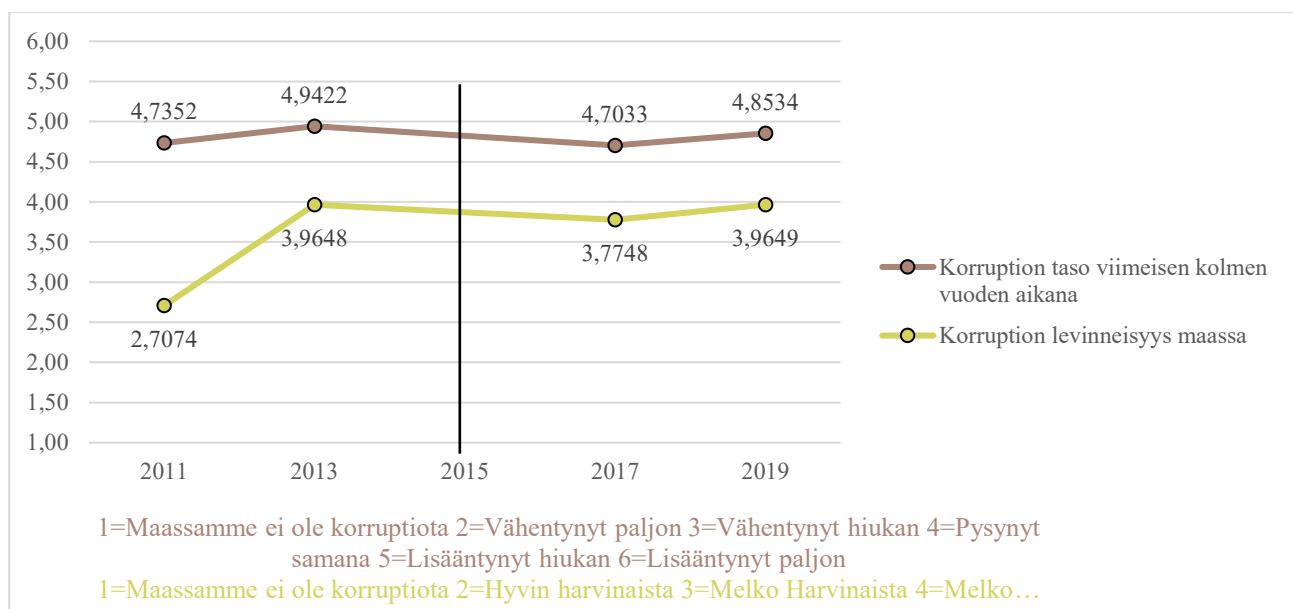


Vuoden 2019 pieni nousu on noin 0,78 luokkaa eli kyseessä on merkittävä muutos, minkä tilastollinen merkitsevyys selviää myöhemmin tässä luvussa. Muutos ei todennäköisesti ole kuitenkaan sattumaa kokonsa vuoksi, joten poliitikkoihin on liitetty enemmän korruptiomielikuvia kuin vuonna 2017. Lobbausrekisterin näkökulmasta on siis mahdollista, että koska poliitikot ovat lobbausrekisterin keskeisin ryhmä, niin rekisteri on voinut aluksi vuonna 2017 antaa poliitikoista läpinäkyvämpää vaikutelmaa, mikä on parantanut näiden mainetta korruptiobarometrissa. Toisaalta rekisteri on voinut

myös tuoda poliitikkojen epäsoviviksi katsottuja yhteyksiä muuhun yhteiskuntaan enemmän näkyville, mikä voisi selittää pientä kasvua vuonna 2019.

Kuviossa 9. on esietty korruption kehitystä ja levinneisyyttä koskevien kysymysten kehitystä Iso-Britanniassa. Kansalaiset ovat kuvaajan perusteella kokeneet korruption kehityksen suhteellisen tasaisena vastauskeskiarvon ollessa jokaisessa kyselyssä vajaan 5 pisteen luokkaa, mikä on varsin korkealla. Kansalaiset ovat kokeneet korruption keskimäärin enemmän lisääntyneen kuin laskeneen. Korruption levinneisyyskysymyksen osalta taso on ollut myös melko vakio paitsi vuonna 2011, jolloin levinneisyys koettiin selkeästi vähäisemmäksi.

Kuvio 7. Korruption kehitys ja sen laajuus Iso-Britanniassa



Näiden kysymysten osalta havaitun vakauden perusteella voidaan myös todeta, ettei lobbausrekisterin käyttöönotosta (2015) ole havaittavissa ainakaan merkittäviä tai selkeitä viitteitä yleisen tason korruption kokemuksessa. Tähän ei toisaalta lobbausrekisterillä pyritäkään vastaamaan, mikä on sinänsä linjassa vuosikehityksen kanssa. Britannian tapauksessa on todettava, että vaikka se on kärsinyt tämän tutkielman tarkastelumaista vähiten merkittävistä korruptioskandaaleista, on siltäkin merkittävästi matkaa ihanteelliseen rajaan eli 3:een kuvion 9 kysymysten osalta. Kun keskiarvot olisivat maksimissaan kolmessa, kansalaiset kokisivat korruption keskimäärin vähintään vähentyneen hiukan tai olevan melko harvinaista.

Yksisuuntainen varianssianalyysin (ANOVA) tulokset

Taulukossa 2. on esitetty Iso-Britannian osalta yksisuuntainen varianssianalyysi post-hoc vertailulla, jossa on esitetty peräkkäisten vuosien väliset erot. Iso-Britannian osalta valtaosa eroista on tilastollisesti merkitseviä Irlannin tapaan mutta kuitenkin vähemmässä määrin. Korruptio paikallisten ja alueellisten julkisten instituutioiden osalta on muuttunut kansalaisten mielestä tilastollisesti merkitsevästi 2007-2009, 2009-2011 ja 2011-2013 vaihteissa ($p=0,004$, $0,037$, $0,00$). Kansalaisten kokemus kansallisten julkisten instituutioiden korruptiosta on muuttunut tilastollisesti merkitsevästi yhtä useasti mutta eri ajankohtina: 2007-2009, 2011-2013 ja 2013-2017 ($0,02$, $0,00$, $0,01$). Vaikka instituutioiden käyrät käyttäytyivät kuviossa 7. hyvin samansuuntaisesti, ei valtakunnallisen tason julkisten instituutioiden vaihtelu ja alueellisten sekä paikallistason instituutioiden vaihtelu ole siis täysin linjassa keskenään varianssianalyysin mukaan, mikä on kiinnostava havainto.

Taulukko 2. ANOVA, post-hoc Iso-Britannian korruptiokäsityksistä

			Keskiarvojen		P-arvo	95 % luottamusväli	
			erotus	Keskivirhe		Alempi raja	Ylempi raja
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	0,00191	0,04466	0,966	-0,0856	0,0895
	2007	2009	-,12436*	0,04326	0,004	-0,2092	-0,0395
	2009	2011	,08700*	0,04176	0,037	0,0051	0,1689
	2011	2013	,19644*	0,04076	0,000	0,1165	0,2763
	2013	2017	0,068818981	0,04090	0,092	-0,0114	0,1490
	2017	2019	0,01691	0,04370	0,699	-0,0688	0,1026
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	-0,04203	0,04421	0,342	-0,1287	0,0446
	2007	2009	-,09955*	0,04283	0,020	-0,1835	-0,0156
	2009	2011	0,033070742	0,04134	0,424	-0,0480	0,1141
	2011	2013	,18991*	0,04035	0,000	0,1108	0,2690
	2013	2017	,11239*	0,04049	0,006	0,0330	0,1918
	2017	2019	0,02180	0,04326	0,614	-0,0630	0,1066
riittävästi onnistuneita syytteesenpanoja	2005	2007	-0,027093825	0,05025	0,590	-0,1256	0,0714
	2007	2009	,12592*	0,04868	0,010	0,0305	0,2213
	2009	2011	0,016952449	0,04698	0,718	-0,0752	0,1091
	2011	2013	,26512*	0,04586	0,000	0,1752	0,3550
	2013	2017	-,41922*	0,04602	0,000	-0,5094	-0,3290
	2017	2019	-0,05996	0,04917	0,223	-0,1564	0,0364
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	2005	2007	0,00094	0,02644	0,972	-0,0509	0,0528
	2007	2009	-,17098*	0,02561	0,000	-0,2212	-0,1208
	2009	2011	0,02101	0,02472	0,395	-0,0274	0,0695
	2011	2013	,17266*	0,02413	0,000	0,1254	0,2200
	2013	2017	,12670*	0,02421	0,000	0,0792	0,1742
	2017	2019	-,07777*	0,02587	0,003	-0,1285	-0,0271
hallinnon toimet ovat tehokkaita	2009	2011	-0,03427	0,03892	0,379	-0,1106	0,0420
	2011	2013	-,99868*	0,04021	0,000	-1,0775	-0,9199

	2013	2017	,77333*	0,04114	0,000	0,6927	0,8540
	2017	2019	0,00705	0,04250	0,868	-0,0763	0,0904
	2011	2013	-1,25738*	0,04784	0,000	-1,3512	-1,1636
korruption levinneisyys maassa	2013	2017	,18999*	0,04844	0,000	0,0950	0,2850
	2017	2019	-,19005*	0,05091	0,000	-0,2899	-0,0902
	2011	2013	-,20703*	0,04781	0,000	-0,3008	-0,1133
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana	2013	2017	,23890*	0,04841	0,000	0,1440	0,3338
	2017	2019	-,15012*	0,05088	0,003	-0,2499	-0,0504
	2011	2013	-1,10255*	0,04346	0,000	-1,1878	-1,0173
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta	2013	2017	,93209*	0,04401	0,000	0,8458	1,0184
	2017	2019	0,00854	0,04626	0,853	-0,0822	0,0992

Merkitsevyystasot: $p < 0,05$, $p < 0,01$, $p < 0,001$.

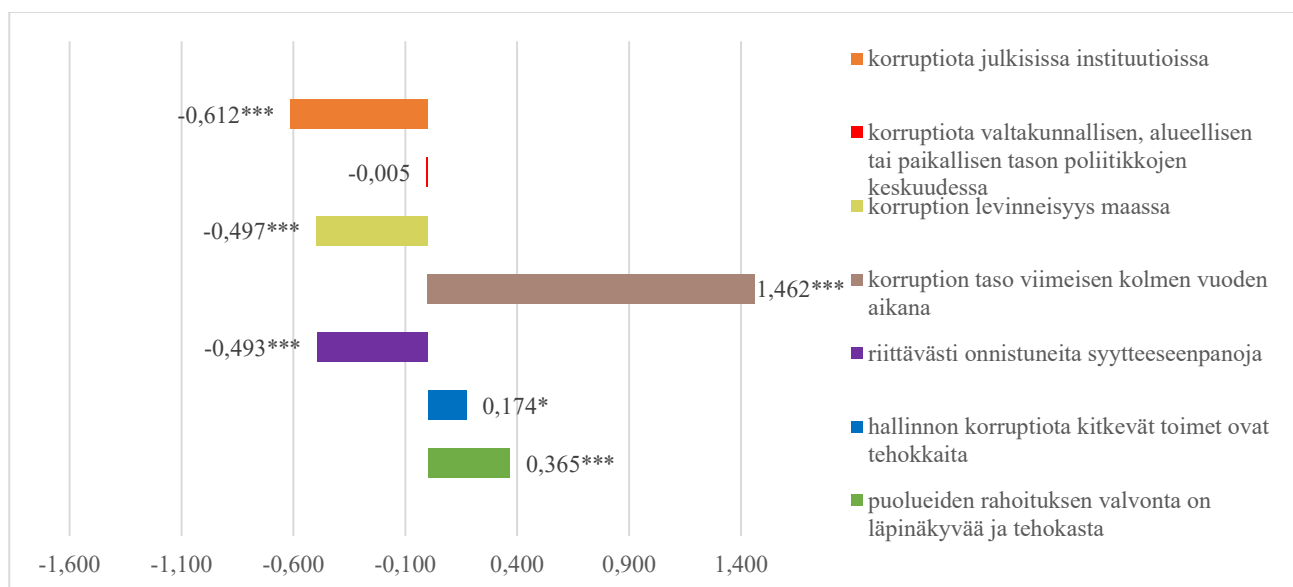
Kansalaisten kokemus onnistuneiden syytteenpanojen riittävyydestä (estämään korruptoituneita käytänteitä) tilastollisesti merkitsevät erot vaihteluissa löytyvä väleiltä 2007-2009 (0,01), 2011-2013 (0,00) ja 2013-2017 (0,00). Havainto on linjassa kuvion 7. käyrien kanssa, joissa selkeintä muutosta on tapahtunut 2011 ja 2017 välisenä aikana. Poliitikkojen osalta vaihtelu oli myös pääosin tilastollisesti merkitsevää lukuun ottamatta vuosien 2005-2007 ($p=0,972$) ja 2009—2011 (0,395) vaihteita. Vaihteluiden tilastollinen merkitsevyys tukee tulkintaa siitä, että lobbausrekisteristä voi olla havaittavissa jonkinlaisia viitteitä vuodesta 2017 eteenpäin ja että vuoden 2019 pieni nousu voi olla myös seurausta tästä, kuten aiemmin tässä luvussa arvioitiin, mutta selkeämmän kuvan saavuttamiseksi olisi hyvä saada pidemmän aikavälin mittaustuloksia.

Vuonna 2009 mukaan tulleen kysymyksen, koskien hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuutta, osalta 2011-2013 ja 2013-2017 vaihteet olivat tilastollisesti merkitseviä, eli vaihtelu on ollut tuohon aikaan merkittävää. Tulos vahvistaa aiemmin tehdyn havainnon koskien 2013 piikkiä ja tason stabilisoitumista vuodesta 2017 eteenpäin Vuoden 2011 barometrissa ensi kertaa esiintyvät kysymykset ovat puolestaan olleet lyhyehkön historiansa aikana kovassa vaihtelussa, koska ainut ei-tilastollisesti merkitsevä muutos on koskenut kansalaisten kokemusta puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyydestä vuosien 2017 ja 2019 taitteessa, mikä on linjassa hallinnon toimien tehokkuutta koskevan kysymyksen kanssa. Kehitys ja levinneisyyskysymysten tulokset kumoavat aiemmin syntynyttä ajatusta siitä, että taso olisi pysynyt suhteellisen vakaana molempien osalta, koska kaikki vaihteluvälit olivat muuttuneet merkittävästi. Vaikka vaihtelut ovat merkitseviä, niin on silti vaikea nähdä niissä yhteyttä lobbausrekisteriin, koska muutoksia on tapahtunut sekä alas- 2013-2017 että ylöspäin 2017-2019 (Kuvio 9.).

Logistinen regressioanalyysi

Seuraavaksi tarkastellaan Iso-Britannian osalta tehtyä logistista regressioanalyysia, josta voidaan tarkastella brittien vastausten suhdetta muiden EU-maiden vastauksiin vuosien 2017 ja 2019 kyselyiden osalta. Kuviossa 8. on esitettyä Irlannin tapaan kaikkien mallien osalta Iso-Britannian kontrollimuuttujan regressiokerroin sekä tilastollinen merkitsevyys. Iso-Britannian osalta tuloksissa on selkeästi enemmän heittoa verrattuna keskiarvoon EU-vastajaan, koska selkeästi poikkeavia muuttujia on viisi kappaletta.

Kuvio 8. Logistinen regressio Iso-Britannialaisten korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin



$p < 0,05$ melkein merkitsevä (*), $p < 0,01$ merkitsevä (**), $p < 0,001$ erittäin merkitsevä (***).

Ensimmäinen merkitsevästi eroava muuttuja on julkisten instituutioiden korruptoituneisuutta koskeva kysymys. Britit näkevät muita EU-kansalaisia todennäköisemmin maansa julkiset instituutiot vähemmän korruptoituneina verrattuna EU:n keskiarvoon. Tulos on tämän suhteen linjassa kuvion 5. liittyvien tarkastelujen kanssa, jossa julkisien instituutioiden osalta oli havaittavissa loivaa laskua, joka oli toki hyvin maltillinen. Mutta myös varianssianalyysissä muutos vuodesta 2013 vuoteen 2017 oli tilastollisesti merkitsevä kansallisten julkisten instituutioiden osalta, mutta tämä ei ulottunut toisaalta alueellisiin ja paikallisiin julkisiin instituutioihin. Kysymys koskien korruption levinneisyyttä maassa saa samanlaisen tuloksen analyysistä, jonka mukaan Britit kokevat korruption vähemmän levinneeksi omassa maassaan kuin EU:ssa keskimäärin, mikä on mielenkiintoinen tulos siksi, ettei trendi ole ollut ainakaan laskeva (Kuvio 7.).

Seuraavana vuorossa olevan kysymyksen kohdalla, jossa kartoitetaan korruption tason kehitystä viimeisen kolmen vuoden aikana, on selkein poikkeama regressioanalyysin tuloksista. Britit kokevat maansa korruption tason kasvaneen noin puolitoista kertaa enemmän viimeisen kolmen vuoden aikana verrattuna muuhun EU:hun, mikä on varsin kiinnostava tulos kahden ensimmäisen merkitsevästi eroavan muuttujan valossa. Vaikka korruptio koetaankin vähäisemmäksi muuhun Eurooppaan nähden julkisissa instituutioissa sekä yleisemmällä tasolla, näyttävät britit kuitenkin olevan sitä mieltä, että korruptio on tästä huolimatta lisääntynyt viime vuosina enemmän mitä EU:ssa keskimäärin. Tämä on havaittavissa myös vastauskeskiarvojen kehityskäyrästä (Kuvio 7.), jossa vastauskeskiarvot ovat todella korkealla tasolla koko mittausajanjaksolla.

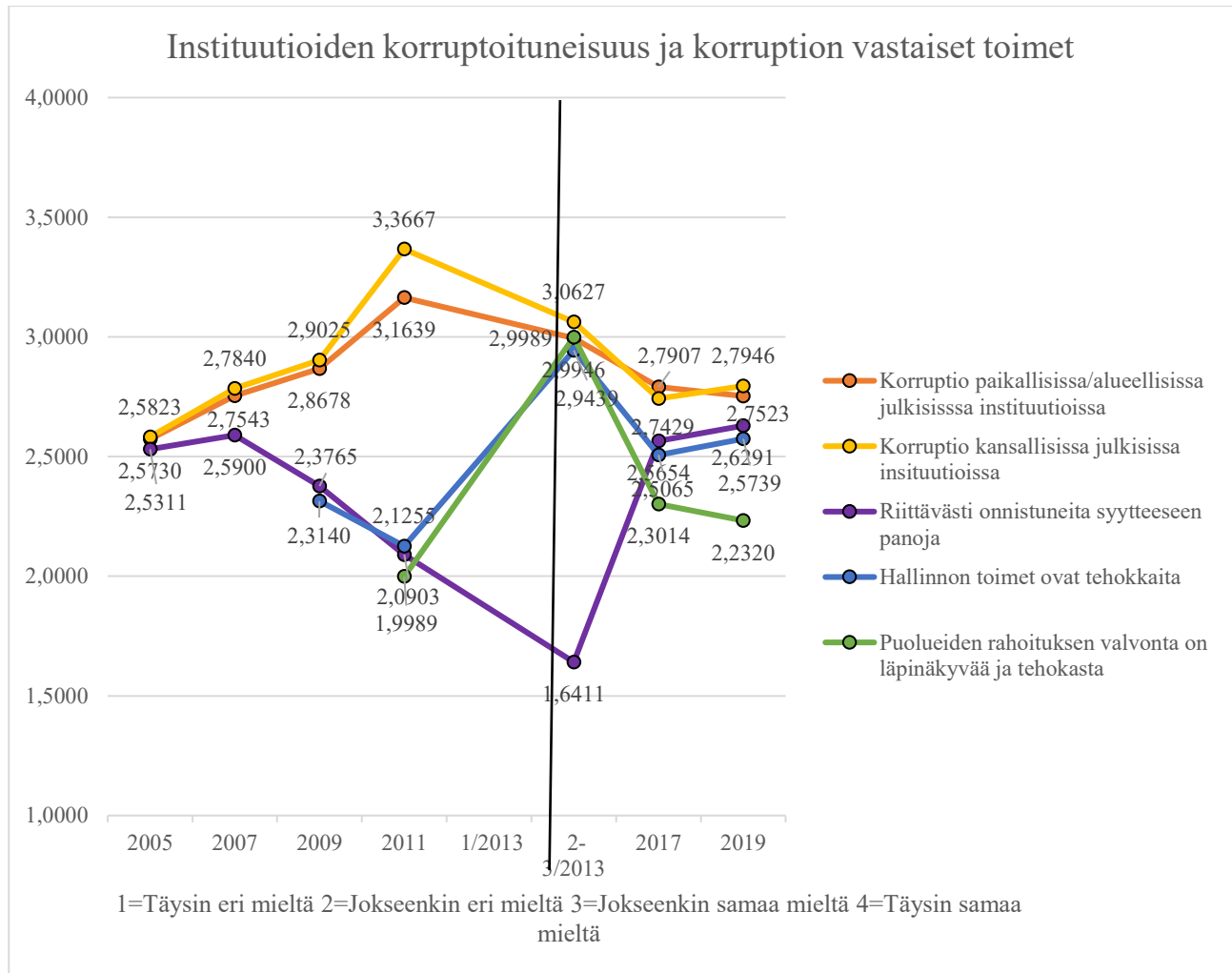
Seuraava merkitsevä ero löytyy onnistuneiden syytteenpanojen riittävydestä, jossa Iso-Britannian vastaajat näkevät muita todennäköisemmin onnistuneiden syytteenpanojen määrän riittämättömänä, mikä kertoo myös osin erilaista viestiä kahteen ensimmäiseen muuttujaan nähden. Kuvion 5. ja varianssianalyysin (Taulukko 2.) perusteella käyrä on ollut kuitenkin pienoisessa nousussa ja 2013-2017 välillä tilastollisesti merkitsevällä tasolla, johon on toki vaikuttanut vuoden 2013 selkeästi huonompi suoriutuminen. Viimeinen merkitsevästi poikkeava muuttuja koskee puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta, minkä britit näkevät parempana kuin EU:ssa keskimäärin.

Poliitikkojen keskuudessa oleva korruptio ja hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuus koettiin suunnilleen samantasoisena mitä EU:ssa keskimäärin, koska tilastollista merkitsevyyttä ei ollut. Brittien keskuudessa oli paljon ristiriitaisuuksia, kun korruptio koettiin toisaalta muuhun Eurooppaan nähden vähäiseksi, mutta toisaalta sen koettiin esimerkiksi lisääntyneen enemmän ja syytteiden riittävyys nähtiin myös matalampana kuin muualla. Osittain tilanne on siis keskivertoa parempi, mutta muutamia muuta EU:ta selkeästi heikompia korruption osa-alueita löytyy myös, minkä vuoksi Iso-Britannian suoriutuminen korruptiosta on vain hiukan parempaa, mitä keskiverto jäsenmaassa ja vaatimattomampaa kuin esimerkiksi Irlantiin verrattuna.

5.3. Itävallan korruptiokäsitysten analyysi

Viimeisenä vuorossa on Itävalta, jonka osalta tarkastelu aloitetaan myös vastauskeskiarvojen kehityksen tarkastelulla, minkä jälkeen siirrytään tilastoanalyysiin. Kuviossa 9. on esitettyä neliasteikollisten korruptiobarometrin kysymysten keskiarvojen kehitystä. Itävallan lobbausrekisteri on otettu käyttöön vuonna 2013 tammikuussa, mikä on merkitty kuvioon viivalla ja 2013 korruptiobarometrin kysely on toteutettu helmi-maaliskuussa, minkä vuoksi vuodella 2013 on kaksi eri kuukausitasolla merkattua ajankohtaa. Sama pätee myös myöhemmissä kuvioissa.

Kuvio 9. Instituutioiden korruptoituneisuus ja korruption vastaiset toimet Itävallassa



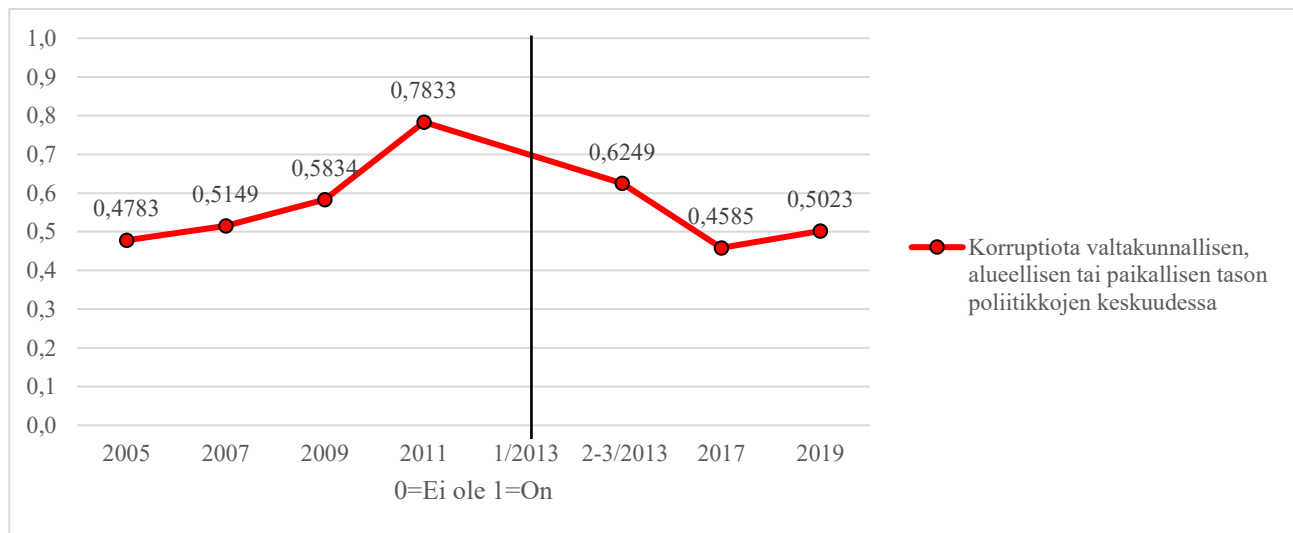
Kuten kuviosta on nähtävissä, Itävallassa ei ole ollut selkeää vakiotasoa korruptiobarometrin neliportaisten kysymysten osalta, vaikka kahdessa viime barometrissa pientä vakiintumista on ollut havaittavissa, mutta muutoin on eletty selkeästi turbulenssissa. Julkisten instituutioiden korruptoituneisuus on ollut koko mittausajanjakson kallistuneena korruptoituneisuutta indikoivien arvojen eli 3 ja 4 puolelle. Vuonna 2011 tämän osalta koettiin erityisen selkeä huippu etenkin kansallisten julkisten instituutioiden osalta, kun vastauskeskiarvo oli lähes kolme ja puoli. Tämän jälkeen instituutioiden maine on selvästi parantunut. Korruption vastaisten toimien osalta kysymys koskien onnistuneiden syytteenpanojen riittävyyttä on elänyt melko linjassa instituutiokysymysten kanssa – kun instituutiot on nähty korruptoituneiksi, on syytteenpanojen määrä nähty riittämättömänä ja erityisesti vuosi 2013 oli heikko tämän osalta. Arviot hallinnon toimien tehokkuudesta ja puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyydestä sekä tehokkuudesta ovat yhtä lailla heitelleet voimakkaasti. Kuten Irlannin ja Iso-Britannian tapauksissa, vuoden 2013

kyselyssä koettiin näiden osalta selkeä piikki, mistä palattiin normaalimmalle tasolle seuraavissa kyselyissä. Tuloksien voidaan katsoa olevan selkeästi linjassa vuoden 2010 ja 2011 korruptioskandaaleihin, jotka koskivat maan johtavia poliitikkoja (Korkea-Aho ym. 2018, 79).

Lobbausrekisteri otettiin käyttöön vuoden 2013 alussa juuri ennen tuon vuoden korruptiobarometrin kyselykierrosta, joten on epätodennäköistä, että rekisteri heijastuisi vielä tuohon kyselyyn, ellei se ole toisaalta saanut suurta julkisuutta, mikä olisi vaikuttanut jollain tasolla vastaajien mielikuviin. Lobbausrekisteri oli suora vastaus 2010-luvun alun räiskeisiin korruptioskandaaleihin (mt.), koska kyseisten skandaalien luonne on linkittynyt vahvasti lobbaukseen. Rekisterin kanssa samaan aikaan voimaan tullut rikoslakiuudistus lahjontaan liittyen on toisaalta ollut myös osa tätä vastaiskua. Tässä kontekstuaalisessa valossa Itävallan tulosten tulkintaa voidaan tehdä silti siinä mielessä suoremmin, koska korruption kokemuksella ja lobbausrekisterillä on ollut selkeämpi yhteys. Tässä valossa näyttää selkeästi siltä, että jos jätetään 2013 barometri huomioimatta sen ja rekisterin ajallisen läheisyyden vuoksi, niin korruptiobarometrin voidaan katsoa saaneen vaikutteita rekisterin tuomasta läpinäkyvyydestä. Tämä näyttäytyy juuri instituutioiden korruptoituneisuusarvioiden laskulla ja korruption vastaisen toimien riittävyys sekä tehokkuuden arvioiden nousulla. Puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyys on toisaalta kokenut pientä alastuloa viimeisimmässä barometrissa, mutta tähän ei ole toisaalta *LobbyG*-laissa otettukaan kantaa (Korkea-Aho ym. 2018 78-91).

Seuraavana vuorossa on poliitikkoihin liitetyn korruption kokemuksen kehitys (Kuvio 10.). Aika ennen lobbausrekisteriä on ollut poliitikkojen maineen kannalta vaikeaa, koska vastauskeskiarvot ovat nousseet tasaisesti aina vuoteen 2011, jolloin on saavutettu huippu. Tuolloin erittäin suuri enemmistö on pitänyt poliitikkoja ainakin jossain määrin korruptoituneina, mikä indikoi voimakkaasti samaan aikaan julkitulleista poliitikkoihin linkittyneistä korruptioskandaaleista.

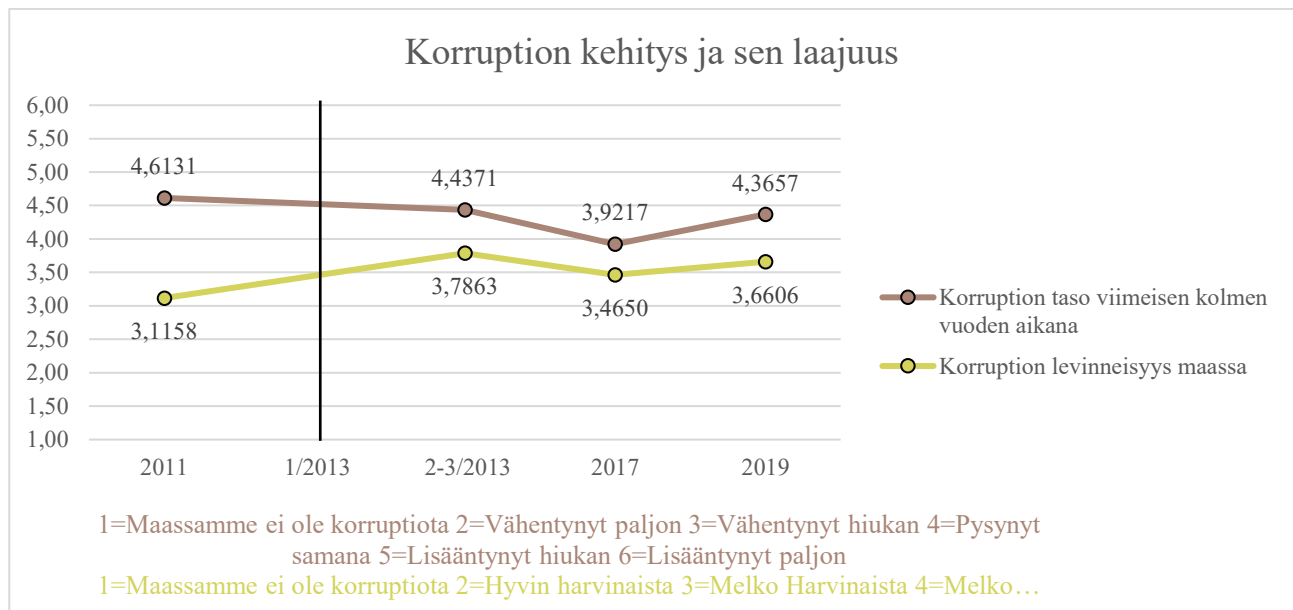
Kuvio 10. Itävallan poliitikkojen korruptoituneisuus



Lobbausrekisterin jälkeen suunta on puolestaan kääntynyt voimakkaaseen laskuun. Kuten edellisessä kuviossa on vaikea arvioida lobbausrekisterin mahdollisten vaikutusten heijastumista kuukauden myöhemmin toteutettuun barometriin. Vuonna 2017 poliitikot ovat kuitenkin saaneet koko mittausajanjakson alhaisimman keskiarvon 0,46 eli noin 46 prosenttia on enää tuolloin maininnut poliitikot vastatessaan kysymykseen, jossa on voinut mainita eri vaihtoehtoja kysyttäessä korruptoituneista käytänteistä eri toimijoiden keskuudessa. Vuonna 2019 on tullut pientä nousua, mutta olisi kuitenkin tarve nähdä seuraavan barometrin avulla, onko tämä pysyvä muutos vai vain ohimenevä kohoama.

Kuviossa 11. on puolestaan näkyvillä 2011 mukaan tulleiden kysymysten kehityskaaret. Kysyttäessä korruption kehitystä viimeisen kolmen vuoden aikana, voidaan tilanteen katsoa tämänkin osalta heitelleen jonkin verran. Vuosina 2011 ja 2013 vastakeskiarvojen perusteella korruption on katsottu joko pysyneen samana tai lisääntyneen hiukan eli arviot ovat olleet jossain määrin neutraaleja. 2017 on puolestaan päästy hiukan alle neljän eli korruption on katsottu pääosin pysyneen samana, mutta on taipumusta myös positiivisemmille arvioille eli korruptio vähenemiseen uskovien määrä on myös kasvanut. Kuitenkin 2019 on palattu vuoden 2013 tasolle, eli korruption on vähintään nähty pysyneen samana ja jossain määrin myös lisääntyneen.

Kuvio 11. Korruption kehitys ja sen laajuus Itävallassa



Korruption levinneisyyden osalta kehitys on ollut jossain määrin nousujohteista neljän kyselykierroksen perusteella. Vuonna 2011 keskiarvo on asettunut hyvin lähelle arvoa 3 eli ”melko harvinaista”, mutta tämän jälkeen on tullut selkeää nousua ja vakiintumista. 2013, 2017 ja 2019 on pyörity 3,5 molemmiin puolin, ja korruptio on nähty jossain määrin melko laajalle levinneeksi. 2013 lobbausrekisterin käyttöönoton myötä käyrille ei ole vakiintunut suuntaa ylös tai alaspäin. Kuten Irlannin ja Iso-Britannian kohdalla, voidaan Itävallankin osalta olettaa vahvasti, ettei lobbausrekisterillä ole merkitystä millään tasolla, kun kartoitetaan kansalaisten mielipiteitä koskien korruptiota yleisesti, eikä eksaktilla tasolla.

Yksisuuntainen varianssianalyysin (ANOVA) tulokset

Taulukossa 3. on esitetty Itävaltaa koskeva yksisuuntainen varianssianalyysi *post-hoc* -vertailu, jossa on esitetty peräkkäisten vuosien väliset erot. Yleisellä tasolla voidaan todeta Itävallan tulosten poikkeavan Irlannin ja Iso-Britannian tuloksista siten, että analyysissä esiintyy näistä kolmesta selkeästi eniten tilastollisesti merkitseviä tuloksia, eli vaihtelun voidaan todeta olleen isoa.

Taulukko 3. ANOVA, post-hoc Itävallan korruptiokäsityksistä

						95 % luottamusväli	
			Keskisarvojen erotus	Keskivirhe	P-arvo	Alempi raja	Ylempi raja
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	-,18132*	0,04455	0,000	-0,2687	-0,0940
	2007	2009	-,11352*	0,04296	0,008	-0,1977	-0,0293
	2009	2011	-,29607*	0,04164	0,000	-0,3777	-0,2144
	2011	2013	,16929*	0,03965	0,000	0,0916	0,2470
	2013	2017	,20392*	0,03758	0,000	0,1303	0,2776
	2017	2019	0,03832	0,03836	0,318	-0,0369	0,1135
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	2005	2007	-,20174*	0,04807	0,000	-0,2960	-0,1075
	2007	2009	-,11850*	0,04636	0,011	-0,2094	-0,0276
	2009	2011	-,46413*	0,04493	0,000	-0,5522	-0,3760
	2011	2013	,30396*	0,04279	0,000	0,2201	0,3878
	2013	2017	,31981*	0,04055	0,000	0,2403	0,3993
	2017	2019	-0,05171	0,04139	0,212	-0,1329	0,0294
riittävästi onnistuneita syytteesenpanoja	2005	2007	-0,05892845	0,05057	0,244	-0,1581	0,0402
	2007	2009	,21348*	0,04877	0,000	0,1179	0,3091
	2009	2011	,28622*	0,04727	0,000	0,1936	0,3789
	2011	2013	,44920*	0,04501	0,000	0,3610	0,5374
	2013	2017	-,92433*	0,04266	0,000	-1,0080	-0,8407
	2017	2019	-0,06369	0,04354	0,144	-0,1490	0,0217
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	2005	2007	-0,03661	0,02710	0,177	-0,0897	0,0165
	2007	2009	-,06858*	0,02614	0,009	-0,1198	-0,0173
	2009	2011	-,19989*	0,02533	0,000	-0,2496	-0,1502
	2011	2013	,15847*	0,02412	0,000	0,1112	0,2058
	2013	2017	,16639*	0,02286	0,000	0,1216	0,2112
	2017	2019	-0,04387	0,02334	0,060	-0,0896	0,0019
hallinnon toimet ovat tehokkaita	2009	2011	,18852*	0,04030	0,000	0,1095	0,2675
	2011	2013	-,81835*	0,03980	0,000	-0,8964	-0,7403
	2013	2017	,43741*	0,04011	0,000	0,3588	0,5160
	2017	2019	-0,06745	0,04074	0,098	-0,1473	0,0124
korruption levinneisyys maassa	2011	2013	-,67049*	0,04267	0,000	-0,7541	-0,5868
	2013	2017	,32138*	0,04340	0,000	0,2363	0,4065
	2017	2019	-,19562*	0,04396	0,000	-0,2818	-0,1094
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana	2011	2013	,17602*	0,04887	0,000	0,0802	0,2718
	2013	2017	,51536*	0,04971	0,000	0,4179	0,6128
	2017	2019	-,44399*	0,05034	0,000	-0,5427	-0,3453
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta	2011	2013	-1,00001*	0,04248	0,000	-1,0833	-0,9167
	2013	2017	,69751*	0,04321	0,000	0,6128	0,7822
	2017	2019	0,06940	0,04377	0,113	-0,0164	0,1552

Merkitsevyystasot: $p < 0,05$, $p < 0,01$, $p < 0,001$.

Korruptio paikallisten ja alueellisten julkisten instituutioiden osalta on muuttunut kansalaisten mielestä tilastollisesti merkitsevästi kaikkina ajankohtina paitsi 2017-2019 ($p=0,318$). Kokemus kansallisten

julkisten instituutioiden korruptiosta on puolestaan muuttunut tilastollisesti merkitsevästi samoin kaikkina ajankohtina paitsi viimeisen ajankohdan osalta (0,212) kuten alueellisten ja paikallisten instituutioiden kohdalla. Molempien tason instituutiot ovat siis varianssianalyysin mukaan eläneet kansalaisten näkemyksen mukaan suhteellisen identiteettistä eloa korruption osalta, minkä myös aiempi tarkastelu (Kuvio 13.) osoitti.

Kansalaisten kokemus koskien kysymystä onnistuneiden syytteenpanojen riittävydestä (estämään korruptoituneita käytänteitä) muuttui tilastollisesti merkitsevästi kaikkina ajankohtina paitsi alku- ja loppupäässä eli 2005-2007 ja 2017-2019. Kysyttäessä mielipidettä siitä, kokevatko kansalaiset korruptoituneiden käytäntöjen koskevan poliitikkoja, oli vaihtelu myös pääosin tilastollisesti merkitsevää lukuun ottamatta vuosien 2005-2007 ($p=0,177$) ja 2017-2019 (0,060) vaihteita kuten edeltävänkin kysymyksen osalta. Vuonna 2009 mukaan tuli kysymys, jossa kysytään hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuutta. Vaihtelut keskiarvoissa olivat tilastollisesti merkitseviä viimeistä ajanjaksoa 2017-2019 lukuun ottamatta.

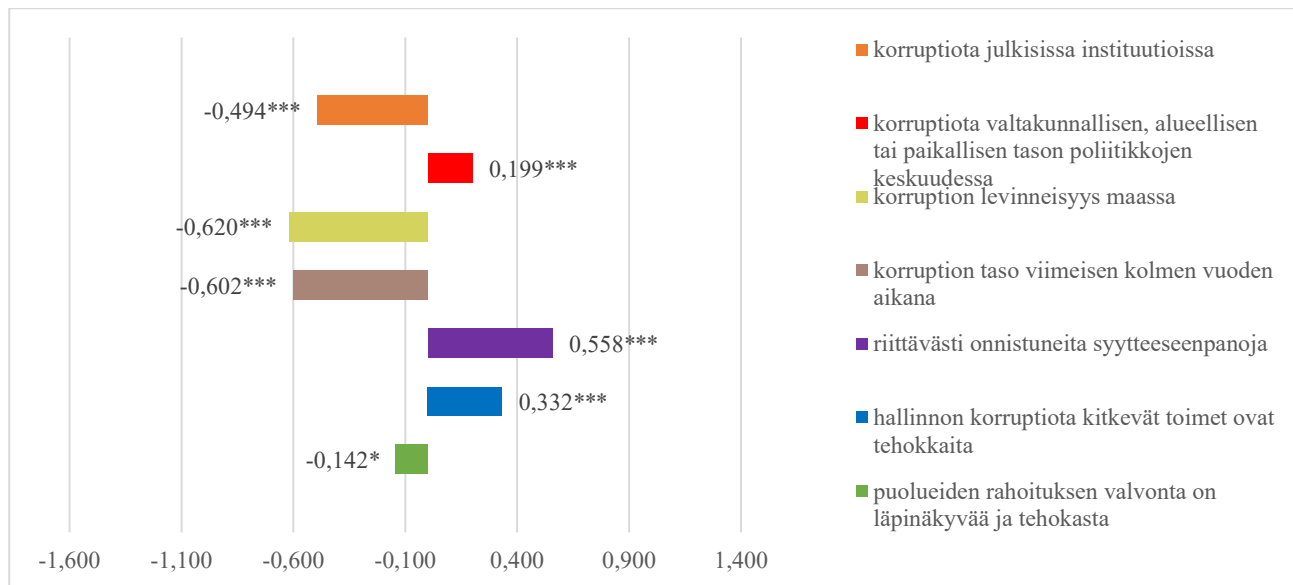
Vuoden 2011 barometrissa ensi kertaa esiintyvät kysymykset ovat kokeneet jatkuvasti tilastollisesti merkitseviä muutoksia, ja ainut ei tilastollisesti merkitsevä muutos (0,11) on sijoittunut vuosien 2017-2019 taitteeseen kysyttäessä puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyydestä ja tehokkuudesta, mikä pätee myös Iso-Britannian tapaukseen. Varianssianalyysin tulokset vahvistavat aiemmin tehdyt havainnot koskien 2010-luvun alun skandaaleita, joiden seurauksena vaihtelut olivat erittäin suuria. Vaikka muutokset ovat olleet pääosin merkittäviä, on valtaosan kysymysten osalta havaittavissa vakiintumista viimeisellä mittausvälillä eli 2017-2019, jolloin monet muutokset etenkin eksaktien korruptiokysymysten osalta eivät ole olleet tilastollisesti merkitseviä. Varianssianalyysin pohjalta näyttää, että Itävallassa pitkään vallinnut turbulenssi olisi ainakin toistaiseksi laantunut hallinnon vastatoimien myötä, joihin lobbausrekisterikin lukeutuu. Tämän tuloksen mukaan on siis mahdollista, että avoimuutta lisäävällä lobbausrekisterillä olisi ainakin korruption kokemukseen ja tätä kautta mahdollisesti myös korruption vakauttavia vaikutuksia, mutta tätä ei voi aineiston pohjalta yksiselitteisesti todeta, kuten aiemmin on esiin nostettu.

Logistinen regressioanalyysi

Alla kuviossa 12. on esitettyä Itävallan logistisen regressioanalyysin tulokset kontrollimuuttujan regressiokertoimien, jossa referenssikategoriana on toiminut muut EU-kansalaiset, sekä p-arvojen osalta. Kuten aiemmin todettiin, niin Itävallankin osalta on analysoitu vain vuosien 2017 ja 2019 kyselyiden tulokset, vaikka sen lobbausrekisterin sääntelyn lainsäädäntö ja rekisteri (*Vademecum LobbyG*) tulivatkin voimaan jo vuonna 2013, mutta koska kysely osui tämän kanssa alkuvuoteen, niin ei tätä

barometria ole järkevää ottaa mukaan lainsäädännön lyhyen voimassaoloajan vuoksi. Yleinen katsaus tuloksiin näyttää, että itävaltalaisien vastaukset eroavat hyvin paljon keskiverto unionin kansalaisesta.

Kuvio 12. Logistinen regressio itävaltalaisien korruptionäkemyksistä verrattuna muihin eurooppalaisiin



$p < 0,05$ melkein merkitsevä (*), $p < 0,01$ merkitsevä (**), $p < 0,001$ erittäin merkitsevä (***).

Itävaltalaiset arvioivat maansa julkiset instituutiot todennäköisemmin vähemmän korruptoituneiksi verrattuna muihin unionin jäsenmaihin. Kuviossa 9. käyrä julkisten instituutioiden osalta on myös ollut laskeva. Vaikka laskuvaa edelleen olisi antaa logistinen regressioanalyysi tukevaa viestiä siitä, että julkisten instituutioiden laskeva korruptiotrendi olisi todennäköisemmin juuri maakohtaista eli Itävallan sisäistä. Irlannista ja Iso-Britanniasta poiketen Itävallan osalta poliitikkoja koskevat arviot ovat myös tilastollisesti merkitsevällä tasolla ja itävaltalaiset kokevat todennäköisemmin muihin eurooppalaisiin nähden maan poliitikkojen olevan korruptoituneempia. Tulos on varsin mielenkiintoinen, koska poliitikkojen korruptiokäyrä on ollut laskusuunnassa (kuvio 10.) sekä siksi, että instituutiot nähdään tästä huolimatta todennäköisemmin vähemmän korruptoituneina EU-keskiarvoon nähden, mikä voi kertoa itävaltalaisien käsitysten rajautumisesta nimenomaan poliitikkoihin, kun taas julkisen sektorin instituutiot nähdään koskemattomampina. Tätä yksityiskohtaa voi selittää esimerkiksi juuri aiemmat korruptioskandaalit, jotka ovat profiloituneet voimakkaasti juuri poliitikkoihin, mistä johtuen julkiset instituutiot ovat voineet säästyä heikommalta arviolta.

Seuraavana kysyttäessä korruption levinneisyyttä ja kehitystä viimeisen kolmen vuoden aikana tulokset ovat melkein tismalleen samantasoiset. Itävaltalaiset kokevat sekä korruption tason ja

kehityksen todennäköisemmin matalampana, kuin EU:n muut vastaajat keskimäärin. Tämä on siinä mielessä mielenkiintoista, että kun tarkastellaan näiden kahden vastauskeskiarvojen kehitystä (kuvio 11.), niin selkeää havaittavissa olevaa alaspäin menoa ei ole tapahtunut. Eli muualla unionissa on mahdollisesti ollut enemmän nouseva trendi näiden kahden muuttujan osalta mikä ei ole Itävallassa ainakaan yhtä voimakasta. Itävallassa vastaajat kokevat todennäköisemmin onnistuneiden syytteesenpanojen määrän riittäväksi kuin keskiverto EU:n vastaaja, minkä lisäksi hallinnon korruptiota kitkevien toimien tehokkuus nähdään samoin, vaikka regressiokerroin ei olekaan yhtä suuri. Nämä kaksi ovat suhteellisen hyvällä tasolla myös keskiarvojen kehitystä havainnoivassa kuviossa (9.). Lopulta viimeinen muuttuja koskien puolueiden rahoituksen valvonnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä on Itävallan osalta ainoa, joka ei eroa merkittävästi referenssikategoriasta eli muista EU-vastaajista regressioanalyysin mukaan. Tämä näkyy myös hyvin kuviosta 9., jossa kyseinen muuttuja on selkeästi alemmalla tasolla keskiarvoltaan vuosina 2017 ja 2019 kuin kaksi edellistä muuttujaa, jotka olivat paitsi ylempänä keskiarvoasteikolla mutta myös regressioanalyysissä. Itävallasta voidaan lyhyesti todeta, että maa suoriutuu logistisen regressioanalyysin valossa muuta EU:ta paremmin korruption rajoittuneisuudessa sekä sen hallinnassa ja taklaamisessa. Ainoastaan itävaltalaiset poliitikot ovat muihin unionin kollegoihinsa nähden vastaajien mielestä alttiimpia korruptiolle, mikä kertoo korruption kokemuksen selkeästä profiloitumisesta Itävallassa.

6. Lausuntojen analyysi sisällönanalyysin avulla

6.1. Irlannin rekisteristä lausuneiden näkemysten analyysi

Irlannissa saatiin aikaan varsin kattava lausuntokierros, kun vastaajia oli yhteensä 27. Vastaajat edustivat laajasti yhteiskunnan eri sektoreita kuten yksityistä sektoria, etujärjestöjä sekä korkeakoulukenttää ja julkista sektoria. Vastaajilta kysyttiin vastauksia kuuteen eri kysymykseen, jotka lueteltiin luvussa 4.2., joihin osa vastasi täysimääräisesti ja osa puolestaan vapaamuotoisemmin, jolloin kaikkiin kysymyksiin ei saatu suoria vastauksia. Pääosin vastaajat näkivät lain toimivaksi, mutta kehitysideoiden määrä oli myös varsin, korkea eli lakia haluttiin selkeästi kehittää eteenpäin.

Ensimmäisessä kysymyksessä kysyttiin, mitkä ovat lain positiiviset piirteet. Laki nähtiin ennen kaikkea kattavana kokonaisuutena ja vastaajat katsoivat lain onnistuneen esimerkiksi siinä, että se on kerännyt niin paljon käyttäjiä, vaikka toisaalta kyseessä onkin pakollinen rekisteri. Vastaajien keskuudessa esiintyi näkemys, että lain implementointi on onnistunut varsin hyvin ja se on yleisesti hyväksytty, mikä perustui vahvasti juuri käyttäjämäärän korkeaan tasoon. Laki oli tämän lisäksi myös erään vastaajan näkemyksen mukaan ”selkeä, suoraviivainen ja suhteellisen ymmärrettävä myös maallikoille”, mikä sai muiltakin vastaajilta komppausta. Läpinäkyvyyden katsottiin myös lisääntyneen rekisterin käyttöönoton myötä, jolle on ollut erään vastaajan mukaan huomattava tarve aiemmin Irlannissa, mikä kävi ilmi myös maakohtaisessa korruption historiakatsauksessa. Lisääntynyt läpinäkyvyys toi vastaajien mukaan tavallisille ihmisille paremmat mahdollisuudet tietää, ketkä vaikuttavat ja kehen sekä ketä voidaan selkeästi pitää vastuussa osana lobbauksessa.

Verkossa toimivan rekisterin eduksi nostettiin sen helppo saavutettavuus ja jatkuva päivittäminen sekä erityisen tärkeäksi koettu ilmainen käyttö. Tässä yhteydessä erityisesti *College of Business* vastauksessa korostettiin myös ”mitä tapahtui Iso-Britanniassa” varoittavana esimerkkinä, jossa käyttäjien määrä on jäänyt hyvin matalalle tasolle, vaikka maassa on huomattavasti suurempi väestö ja rekisteri on ollut kauemmin toiminnassa. Tähän puolestaan vaikuttaa varmasti osaltaan rekisterien erot pakottavuudessa – Irlannissa rekisteröityminen koskee käytännössä kaikkia lobbausta harjoittavia organisaatioita, kun taas Iso-Britanniassa se koski kategorisesti vain konsulttilobbareita. Vastaajat antoivat myös mielenkiintoisen arvion siitä, että rekisteri on myös parantanut yleistä lobbaukseen suhtautumista, jota Ervia (*Irish Water and Gas Networks Ireland*) kuvaili seuraavasti: ”Lain käyttöönoton keskeinen myönteinen vaikutus on, että siinä tunnustetaan, että lobbaus on laillinen toiminta, joka edistää asianmukaisen ja tehokkaan lainsäädännön ja politiikan kehittämistä”. Lisäksi *College of Business* näki asian myös samoin, mutta hiukan eri kulmasta:

Lainsäädännön voidaan katsoa toimivan, sillä se on poistanut joitakin stigmoja liittyen lobbaukseen Irlannissa. Väitämme, että lobbarina olo ei ole enää halventava termi. Yleisö on hitaasti mieltämässä sitä miksi tahansa muuksi ammatiksi, jota valtio reguloi.

Lisäksi toimintaohjeet (*code of conduct*) nostettiin esiin onnistuneena osa-alueena. Sen katsottiin muun muassa selkeyttävän toimialan normeja sekä sopivia toimintatapoja. Toimintaohje muun muassa myös varmistaa, että julkisia elimiä kohtaan osoitetaan kunnioitusta, tiedot ovat paikkansapitäviä ja että mahdollinen lähestyminen tehdään rehellisesti. Myös vuoden mittainen karenssiaika (*cooling-off period*) nostettiin esiin onnistuneen piirteenä. PRII:llä (*The Public Relations Institute of Ireland*) oli kuitenkin toivomus sen suhteen, että mikäli poikkeuslupia karenssiajan pituudesta myönnettäisiin SIPOC:n päätöksellä, niin tästä tulisi tiedottaa säännöllisemmin, jotta organisaatiot välttyisivät ylimääräisiltä epäselvyyksiltä.

Seuraavaksi lausuntokierroksella kysyttiin täyttääkö laki sille asetetut tavoitteet. Yleinen mielipide oli se, että laki ja rekisteri ovat täyttäneet hyvin niille asetettuja tavoitteita, joista keskeisimpänä voidaan pitää lobbauksen läpinäkyvyyden lisäämistä. Keskeisenä mittarina nostettiin juuri korkea käyttäjämäärä sekä lain vähäinen vastustus ja siihen mukautuminen sen voimaantulon myötä. Muutamien vastaajien mielestä tähän tulisi kuitenkin keskittyä jatkossa, koska laki oli kyselyn aikaan ollut voimassa vasta muutaman vuoden, minkä vuoksi osa koki, ettei tavoitteiden saavuttamista voida vielä täysin arvioida. Tähän liittyen muutamat kokivat, että kehitystyötä on jatkettava aktiivisesti.

Tämän jälkeen kysyttiin, onko vastaajan mielestä tapahtunut tahattomia seurauksia lain voimaantulon myötä. Osalla vastaajista ei ollut ilmoittaa mitään merkittävää epätoivottua seurausta ja esimerkiksi *College of Business* painotti, että lain säännöllisen uudelleen arvioinnin kautta tällaiseen tilanteeseen voidaan puuttua. Kuitenkin suurella osalla vastaajista oli erilaisia huomautuksia kysymykseen liittyen. Osa vastaajista koki esimerkiksi aiemmin helpon ja matalankynnyksen yhteydenpidon muuttuneen raskaaksi ja turhankin muodolliseksi, mitä nämä eivät pitäneet tarkoituksenmukaisena, minkä lisäksi rekisterin koettiin lisäävän hallinnollista taakkaa yli kohtuullisen tason. Tämä päti *Trinity Collegen* politiikan tutkimuksen laitoksen mukaan erityisesti pienempiin toimijoihin, jotka eivät ensinnäkään ole aina varmoja niitä koskevista rekisteröitymisvelvoitteista, minkä lisäksi monet pienet organisaatiot eivät koe toimintaansa lobbaamiseksi, koska mieltävät sen edelleen negatiiviseksi termiksi. Toisaalta RGDATA:n (*The Retail Grocery Dairy & Allied Trades Association*) mukaan laki ei kata kaikkea kanssakäymistä mitä sen tulisi, koska sen mukaan Irlannin

”julkisen elämän” luonne sisältää paljon informaalia vuorovaikutusta, mikä ei päädy rekisteriin, vaikka pitäisi.

The Wheel kantoi myös huolta erityisesti pienten organisaatioiden selviämismahdollisuuksista, koskien näiden raportointivelvollisuuksia. Järjestön mukaan pienten organisaatioiden, kuten vapaaehtoisesti toimivien järjestöjen on vaikea selvitä automaattisista sakoista, joita tulee myös tilanteista, joissa rekisteröitynyt organisaatio ei ilmoita raportointiajanjaksolta rekisteriin myös sellaisia ajanjaksoja, jolloin lobbausta ei ole edes tapahtunut eli niin sanotuista nollakausista. Järjestön mukaan on kohtuutonta vaatia kaikilta organisaatioilta ilmoitusta myös tällaisista nollakausista, koska se tuottaa turhaa painetta erityisesti pienille toimijoille, joilla ei ole välttämättä aikaa täyttää säännöllisesti ilmoitusta tai varaa maksaa sakkoa tekemättömästä ilmoituksesta.

Irish Heart Foundationin mukaan rekisteri antaa myös liian rajallisen kuvan julkishallin ja eturyhmien välisestä yhteydenpidosta, koska rekisterissä yhteydenpito pyritään operationalisoimaan, jolloin kattava kuva vaikuttamisesta jää saavuttamatta. *Irish Cancer Society* nosti myös mielenkiintoisen seikan esille, minkä myös julkishallinnon standardien komissio (*Standards in Public Comission*) on huomannut ja antanut tästä virallisen lausunnon. Lain käyttöönoton myötä on havaittu tilanteita, joissa ulkomailla tapahtuvaa yhteydenpitoa hallinnon ja intressitahojen välillä eli toisin sanoen lobbaustoimintaa ei tarvitse rekisteröidä. *Irish Cancer Society* nosti esimerkkinä Brysselissä tapahtuvan vaikuttamisen, jossa Brysselissä fyysisesti toimivat organisaatiot eivät ole sen mukaan velvoitettuja rekisteröimään yhteydenpitoa irlantilaisten meppien kanssa, mikä on järjestön mukaan heikentää demokraattisten prosessien legitimizeettiä. Järjestön esiin nostama huoli on mielenkiintoinen, koska *Lobbying Act* koskee myös Irlantia edustavia meppejä (2015 § 6), mutta toisaalta tätä varten on olemassa myös EU:n oma lobbausrekisteri, joka sääntelee EU:ssa tapahtuvaa lobbausta. EU:n rekisteri on vapaaehtoinen, mutta koska meppien päätöksenteko koskee EU-tason politiikkaa, niin Irlannin laissa on vaikea vetää rajaa sille, mitä tilanteita Irlannin rajojen ulkopuolella lain tulisi koskea. Tilanteen tekee ongelmalliseksi erityisesti se, että Irlannin rekisteri on varsin voimakkaasti sääntelevä kokonaisuus verrattuna EU:n omaan löyhempään toteutukseen, mikä voi teoriassa avata väylän tai takaoven myös Irlannin suuntaan tapahtuvaan vaikuttamiseen.

PRII nosti osaltaan muista poikkeavan pointin. Sen mukaan lobbareilla on kohtuuttoman suuri vastuu rekisteriin syötettävistä tiedoista suhteessa julkiseen virkaan nimitettyihin henkilöihin, joilla tarkoitetaan siis esimerkiksi ministereitä, ylä- ja alahuoneen jäseniä, Irlannin edustajia Euroopan parlamentissa sekä valtion ja aluehallintojen viranhaltijoita (*Lobbying Act* 2015 § 6). PRII argumentoi, että vaikka nimitetyillä julkisen viran haltijoilla on suurempi vastuu lobbauksessa, koska

nämä ovat kuitenkin päättävässä asemassa, niin näiden raportointi vastuu on tätä asetelmaa vasten suppea. PRII:n mukaan julkisen hallinnon edustajia koskevat tiedot rekisterissä ovat monesti melko suppeita, eikä niitä päivitetä riittävän usein, mikä puolestaan vaikeuttaa lobbaavien organisaatioiden velvoitteista suoriutumista, koska näillä ei ole riittävää tietoa julkisesta hallinnosta.

Seuraavaksi vastaajilta haluttiin kuulla, että jos he kokevat lain parantamisen jollain tavalla mahdolliseksi tai tarpeelliseksi, niin millä tavoin sitä tulisi parantaa. Tämä kysymys keräsi erittäin paljon näkemyksiä vastaajilta, eli laille ja sitä myötä myös rekisterille nähtiin vielä runsaasti kehitysvaraa. Muutamat vastaajat esimerkiksi kokivat, että lain ja rekisteröitymisen tulisi koskea useampia julkisen hallinnon toimijoita kuten ministeriöiden päävirkailijoita ja asiantuntijoita; suunnittelu ja kehityslain alaisia elimiä, joilla on roolina tehdä ehdotuksia koksien lain alaisia hankkeita; pääjohtajia; päävirkamiehiä; terveydenhuollon toimeenpanevaa elintä (HSE). SIPOC:n mukaan myös sellaiset organisaatiot, jotka pitävät yhteyttä julkiseen hallintoon, mutta joilla ei ole työsuhteessa olevia henkilöitä, eivät kuulu rekisteröityvien organisaatioiden joukkoon, vaikka niiden yhteydenpito täyttääkin lobbauksen tunnusmerkistön. Tähän liittyen toivottiin myös yleisempää selkeytystä siihen, mitä julkisen hallinnon elimiä laki yksiselitteisesti koskee, mikä on tällä hetkellä osin epäselvää. Toisaalta Ervia toi esiin toisenlaisen näkökulman siitä, ettei julkisten palveluiden päävirkamiehiä tulisi esimerkiksi lukea osaksi rekisteröityviä julkiseen virkaan nimettyjä viranhaltijoita, koska tämä lisäisi kohtuuttoman paljon hallinnollista taakkaa suurille organisaatioille, jotka ovat päivittäisessä yhteydenpidossa valtionhallinnossa työskenteleviin päävirkamiehiin. Myös PRCA nosti esiin mepit, joiden ei sen mukaan tulisi olla osa rekisterin sääntelyä, koska EU:lla on oma rekisterinsä ja tuplaraportointi asettaa irlantilaiset mepit eriarvoiseen asemaan muiden meppien kanssa, koska näiden kanssa asioimiseen liittyy raskaampi hallinnollinen taakka.

PRCA ja PRI:n nosti esiin myös epäselvyydet liittyen tilanteisiin, joissa vaikuttaminen tapahtuu valtion rajojen ulkopuolella, mitä ei aina osata täysin kategorisoida rekisteröitäväksi tai rekisteröimättömäksi toiminnaksi. PRCA:n mukaan kaikkialla tapahtuva vaikuttaminen, mikä kohdistuu yksiselitteisesti lain määrittämiin henkilöihin, tulisi aina rekisteröidä, jottei organisaatioille pääse syntymään insentiiviä käyttää tätä kuollutta kulmaa. Muutamilla vastaajilla oli myös näkemyksiä läpinäkyvämmän rahoituksen raportoinnin suhteen eli lobbareiden olisi hyvä ilmoittaa lobbaukseen kohdistetun budjetin suuruus. *Irish Heart Foundation* esitti myös, että tässä yhteydessä tulisi ilmoittaa myös mahdolliset lobbausta rahoittavat tahot, jotka tukevat lobbarin toimintaa.

Sanktioiden kovuutta haluttiin myös paikoin lujittaa. Esimerkiksi *College of Business* ehdotti sellaisten lobbareiden nimien julkaisemista, jotka rikkovat rekisterin sääntöjä, mikä voisi toimia

varoituksena muille, mihin sen mukaan voitaisiin peräti liittää pisteytysjärjestelmä, jossa pisteitä ansaittaisiin ja menetettäisiin sen mukaan, kuinka hyvin ohjeita noudatettaisiin. Myös sakkojen suuruus koettiin liian alhaiseksi, eivätkä muutamien vastaajien mukaan nykyiset sakkosummat ole riittäviä. Karenssiajan suhteen *College of Business* ehdotti ajan pidentämistä esimerkiksi valtionministereille 24 kuukauteen ja hallituksen ministereille 36 kuukauteen, koska yliopiston mukaan muun muassa Floridan ja Quebecin osavaltioilla on käytössään 24 kuukauden karenssiaika. Kanadan liittovaltiotasolla lainsäätäjien karenssiaika on vuodesta 2008 lähtien puolestaan ollut peräti 5 vuotta. *College of Business* argumentoi, että mitä pidempi karenssiaika on, sitä vähemmän insentiiviä entisellä julkiseen virkaa nimitetyllä henkilöllä olisi hyödyntää omaa kokemustaan ja tietoa yksityisen organisaation hyväksi. SIPOC ehdotti omassa lausunnossaan myös karenssiin siirtyvien entisten viranhaltijoiden tietojen kuten nimen, edustetun julkisen hallinnon elimen sekä karenssiajan päivämäärien julkaisemista, millä voitaisiin edesauttaa pyöröoveen liittyvää läpinäkyvyyttä.

Aiemmissa kysymyksissä esiin noussut erityisesti pienempiin organisaatioihin kohdistuva hallinnollinen taakka suhteessa organisaation kokoon tai rekisteröitävien lobbaustapahtumien alhaiseen määrään nosti päätään myös tässä vaiheessa. Muun muassa *ELSA Community Services Ltd*, joka on turva-alan yritys, kritisoi jatkuvaa raportointia, minkä ei tulisi koskea heidän tapaisiaan pientä organisaatiota, joka joutuu raportoimaan lobbauksestaan 4 kertaa vuodessa, vaikka yhteydenpitoja on kerran kolmeen vuoteen. SIPOC:lla oli erityisesti harvakseltaan tapahtuvaa lobbausta varten ehdotus, jonka mukaan rekisteröityneillä tulisi olla mahdollisuus deaktivoida tilinsä eli asettaa statukseksi passiivinen, jolloin rekisteröintivelvollisuutta ei olisi, eikä tällöin tiliä tarvitsisi esimerkiksi poistaa kokonaan, vaan sen voisi jättää varmuuden vuoksi eräänlaiseen lepotilaan. Myös toinen esille noussut kritiikki raportointivastuun epätasaisesta jakautumisesta paljolti lobbareiden vastuulle tuli tässä vaiheessa uudelleen esiin, ja julkisen hallinnon edustajilta toivottiin myös kattavampaa ja avoimempaa raportointia. Tähän liittyen julkiselta puolelta toivottiin myös aktiivisempaa rekisterin päivittämistä henkilöstömuutoksiin liittyen, koska joidenkin julkiseen virkaan nimitettyjen viranhaltijoiden nimi saattoi esiintyä rekisterissä kahdesti näiden vaihtaessa organisaatiota julkisella puolella.

Focus Irelandilla oli myös ehdotus siitä, että rekisterinpitäjä voisi julkaista säännöllisemmin erilaisia tiedonantoja julkiseen hallintoon koskevasta lobbauksesta. Tämä antaisi sen mukaan paremman yleiskuvan lobbauksen tilasta ja mitä lobataan, koska nykyisellään on vaikea selvittää lobbauksen trendejä laajemmin, koska dataa on yksinkertaisesti liian paljon saatavilla epästrukturoidussa muodossa. *Trinity Collegen* politiikan tutkimuksen laitos ehdotti tähän liittyen, että rekisteröitymiset

voisi linkata eriaiheisiin tageihin, mikä helpottaisi ulkopuolisten rekisteristä tietoa hakevien mahdollisuuksia seurata lobbausta. Tagien avulla olisi myös mahdollista muodostaa helpommin erilaisia tilastoja lobbaukseen liittyen. Lisäksi rekisterinpitäjältä toivottiin parempaa ja selkeämpää ohjeistusta sen suhteen, mikä katsotaan lain mukaan lobbaukseksi ja mikä ei.

Viimeinen kysymys oli hyvin samansuuntainen kuin edellinen, mutta siinä haettiin enemmän konkreettisia ehdotuksia yleisemmin koskien lakia sekä rekisteriä. Lopuksi vastaajilta kysyttiin, että jos vastaaja tekisi lakiin joitain muutoksia, niin muutoksista tämä tekisi. Kysymyksen osalta oli myös paljon hajontaa, koska kysymyksen asettelussa painottuivat enemmän vastaajien omat ideat, mikä loi enemmän erilaisia ja laidasta laitaan olevia ehdotuksia. Monet ehdotukset liittyivät rekisterin käytännön toteutukseen ja sen käyttöön. *College of Business* ehdotti omassa vastauksessaan rekisterille suunniteltavaa puhelinsovellusta, mikä parantaisi sen mukaan rekisterin käyttäjäkokemusta ja saavutettavuutta. Lisäksi *College of Business* pohti tunnistautumiskorttien käyttöönottoa lobbareille, jonka saisi rekisterinpitäjältä rekisteröitymisen myötä, ja joka toimisi varmistavana elementtinä lobbaustilanteessa, kun lobbari osoittaisi lobbauksen kohteelle oman virallisen tunnisteensa. DAA (valtio-omisteinen lentokenttien ja matkojen vähittäiskaupan konserni) painotti omassa vastauksessaan puolestaan rekisteröitävien tietojen standardien kiteyttämistä, koska sen mukaan lobbausraporteissa on paljon hajontaa koskien lobbaustapahtumia käsittelevän informaation yksityiskohtaisuutta. *Trinity Collegen* politiikan tutkimuksen laitoksen mukaan rekisterissä olevan informaation tulisi olla myös laajemmin saatavilla sen käyttäjille, jotka voisivat kehittää omaa lobbaustoimintaansa tätä kautta tehokkaammin, koska laitoksen teettämän tutkimuksen mukaan lobbarit hyödyntävät Irlannissa rekisteristä saatavia tietoja omassa toiminnassaan. Useampi vastaaja ehdotti myös tiedottamisen sekä tietoisuuden lisäämistä ja kehoitus rekisterinpitäjän eli SIPOC:n Youtube-kanavan aktiivisemmasta käytöstä nousi myös tässä yhteydessä yhdeksi keinoksi.

Vastaajilla oli myös erilaisia ehdotuksia koskien lain muokkaamista tai muita siihen liittyviä kehittymismahdollisuuksia. Valtio-omisteisen sähköyhtiö RGDATA:n, *The Wheelin* ja ESB:n (*Electricity Supply Board*) mukaan lakia tulisi muuttaa siten, että myöhästyneestä raportoinnista eri tulisi suoraan rangaista, vaan raportoimatta jättäminen katsottaisiin ilmaisuksi siitä, että lobbausta ei ole tehty. ESB ehdotti myös, että lobbari voisi tehdä pyynnön myöhästyneen raportoinnin teosta, minkä ei tulisi vaatia rekisterin pitäjän hyväksyntää, kunhan raportti palautettaisiin määrääjassa. PRCA ja PRII puolestaan ehdottivat, että myös alle yhden täysipäiväisesti työskentelevän hengen organisaatiot tulisi lukea myös rekisteröitäviksi organisaatioiksi, koska myös tällaisilla organisaatioilla voi olla merkittävästi vaikutusvaltaa. Järjestöt toivoivat myös meppien poissulkemista rekisteristä näihin kohdistuvan kaksoisstandardin vuoksi, mikä nousi jo aiemmin

esille. Muutamat vastaajat toivoivat myös laissa olevien käsitteiden, kuten yleinen politiikka (*public policy*), yleinen ohjelma (*public programme*) ja määritelmien ”tekee tai hallinnoi tai ohjaa asiaankuuluvan viestinnän toisen henkilön puolesta maksua vastaan” sekä ”relevantti kommunikaatio”, selkeämpää sekä yksiselitteisempää määrittelyä. IHF (*Irish Heart Foundation*) toivoi, että SIPOC:lle annettaisiin laissa laajemmat valtaoikeudet, jotta tämä voisi tehdä pistokokeita, ottaa vastaan valituksia koskien lobbareita, tutkia rekisterin kirjauksia sekä varmistaa tietojen paikkansapitävyyden. Toisin sanoen järjestö toivoo, että ylläpitäjästä muokattaisiin myös enemmän valvojan ja proaktiivisempi toimija. IHF esitti myös huolensa koskien valtionhallinnossa hyödynnettäviä asiantuntijaryhmiä. Järjestön mukaan ryhmät ovat läpinäkyvyyden kannalta riski, koska ne eivät kuulu lain piiriin, vaikka niillä on todella merkittävä rooli erilaisten poliittisten hankkeiden muodostamisessa sekä lainvalmistelussa, minkä vuoksi niiden sisäiseen tasapainoon tulisi sen mukaan kiinnittää erityistä huomiota. IFA puolestaan ehdotti laissa määrätyn neuvonantajaryhmän säilyttämistä, koska siitä on ollut lobbareille apua lainsäädännön omaksumisessa ja sillä on myös hyvät mahdollisuudet tarjota arvokasta neuvonantoa lainsäädännön ajan tasalla pitämiseen.

6.2. Iso-Britannian rekisteristä lausuneiden näkemyksien analyysi

Iso-Britannian osalta kysyttiin varsin yksityiskohtaisia kysymyksiä, jotka liittyivät rekisterin pitäjän suunnittelemiin muutoksiin, joihin vastaajien tuli antaa näkemyksensä. Koska kysymyksen asettelu oli varsin tarkka, perustui aineiston luokittelukin vahvasti näihin kysymyksiin. Aineiston luokittelussa ei myöskään menty monimutkaisiin luokkahierarkioihin, koska aineisto oli varsin suppea lausuntojen vähäisen määrän vuoksi. Aineistoa eli lausuntoja koodattiin Nvivossa jokaisen esitetyn kysymyksen mukaisesti, minkä jälkeen koodattiin myös vastauksia niihin suhtautumisen mukaan, eli olivatko vastaajat samaa tai eri mieltä rekisterin sääntöihin liittyvien muutosten kanssa, joihin lausuntokierroksella haettiin vastauksia. Yleisellä tasolla esitetyt muutokset katsottiin hyviksi ja eriävät mielipiteet jäivät vähäisiksi.

Toimintaohjeita koskevien kysymysten osalta haluttiin saada selvennystä sen vuoksi, että laki mahdollistaa konsulttilobbareiden sitoutumisen erilaisiin lobbausta koskeviin toimintaohjeisiin. Näiden ohjeiden ei tarvitse olla rekisterin pitäjän laatimia eli lobbaussektorilla laaditut toimintaohjeet katsotaan lain mukaan yhtä päteviksi. Tämän vuoksi rekisterin pitäjä halusi saada muutamia selvennyksiä koskien tätä kohtaa laissa. Ensin kysyttiin niistä tekijöistä, jotka tekevät toimintaohjeet relevanteiksi. Rekisterin pitäjä ehdotti tähän liittyen muutosta, jossa ohje luettaisiin lain määrittelemällä tavalla relevantiksi vain siinä tilanteessa, kun ohje asettaa tarkat raamit ja ohjeistukset

konsulttilobbarien toiminnalle. Rekisterin pitäjä ehdotti tätä sen vuoksi, että olemassa oleva ohjeistus antoi tämän mukaan turhan paljon tulkinnan varaa erilaisten ohjeiden hyväksiluvulle. Muutokseen liittyen kysyttiin: Mitä mieltä olet ehdotetusta muutoksesta ja mikä olisi sopiva tapa testata, onko toimintaohje relevantti siinä mielessä, että säätelee konsultti lobbauksen harjoittamista? (The Office of the Registrar of Consultant Lobbyists 2021.)

Kaksi vastaajista oli ehdotuksen kanssa samaa mieltä. He kokivat, että relevantin toimintaohjeen tulisi olla selkeästi kytköksissä nimenomaan konsulttilobbaukseen, mikä ei nykyisellään vastaajien mukaan ole riittävän selkeästi osoitettavissa. CIPR:n eriävässä mielipiteessä argumentoitiin järjestön oman toimintaohjeen puolesta, johon CIPRR:n mukaan kaikki sen jäsenet, jotka harjoittavat PR-tyyppistä suhdetoimintaa, mikä sisältää myös konsulttilobbauksen, olisivat sitoutuneita sen toimintaohjeisiin, vaikka sen toimintaohje ei kontrolloikaan nimenomaisesti konsulttilobbausta. CIPR koki muutoksen vievän sen toimintaohjeilta pohjan, koska sitä ei voitaisi enää laskea relevantiksi. Sopivan testin suhteen vastaajilla oli melko konkreettisiakin ehdotuksia, mutta pääasiallinen näkemys oli, että relevanttiuden tulisi olla selkeästi ja yksiselitteisesti määriteltävissä. Relevantin toimintaohjeen tulisi muun muassa vaatia kertomaan lobbaajan edustaman organisaation nimi, määritellä tarkoin rekisteröitävä toiminta sekä toimintasuunnitelma regulaation noudattamiseksi. Toiveissa oli myös selkeä kuvaus käytössä olevista sanktioista yksilöille, mikäli standardeja ei noudateta, eli toimintaohjeilta kaivataan oikeita työkaluja lobbaajien kontrollointiin. CIPR poikkesi muista myös tässä suhteessa painottaen joustavan relevanttiuden etuja, koska sen mukaan joustava linja mahdollistaa myös toimintaohjeiden helpomman kehittämisen, millä pystytään vastaamaan lobbauksessa tapahtuvaan kehitykseen paremmin. Tämä ei CIPR:n mukaan voisi toteutua, mikäli relevanttien toimintaohjeiden määritelmät olisivat tiukemmat, koska tämä ei mahdollistaisi itse toimintaohjeiden kehittämistä.

Seuraavan kehityskohta koski sitoumusta noudattaa relevantteja toimintaohjeita. Laissa rekisteröijät velvoitetaan ilmoittamaan, noudattaako tämä olemassa olevia asiaankuuluvia toimintaohjeita. Rekisterinpitäjä tosinanoen pyytää uusia rekisteröijä ilmoittamaan, mitä konsulttilobbausta koskevaa toimintaohjetta he noudattavat ja mistä kyseiset säännöt voidaan tarkastaa. Tähän liittyen kysyttiin, tulisiko lobbaajan sitoumuksen olla muodoltaan virallisempi vai onko nykyinen käytäntö riittävä. Jos vastaaja koki, että tähän liittyen tulisi olla virallisempi sitoumus, niin millaisessa muodossa se tulisi ilmetä. (mt.) Vastaajat olivat pääasiallisesti tästäkin samaa mieltä ja katsoivat, että sitoumuksen tulisi olla virallisempi, koska yhden vastaajan mukaan nykyisen käytännön johdosta rekisterissä on paljon erilaisia rekisteröityneisiin organisaatioihin liittyviä epätarkkuuksia, mitkä voisivat korjaantua muutoksen myötä. CIPR oli taas tämän suhteen eri linjoilla, koska sen mukaan

on riittävää, että sitoutuminen on linkitettävissä johonkin kurinpitomekanismiin esimerkiksi valitusjärjestelmän avulla. Ne vastaajat, jotka uskoivat virallisempaan sitoumukseen, viittasivat esimerkiksi säännöllisempään kirjalliseen sitoumuksen päivittämiseen sekä tiedottamiseen. Lisäksi eri toimintaohjeiden asemaa painotettiin siinä mielessä, että se toimintaohje, johon rekisteröitynyt taho on sitoutunut, tulisi olla selkeästi profiloitavissa rekisterin pitäjän näkökulmasta hyväksytyksi toimintaohjeeksi. Tähän liittyen, mikäli organisaation toimintaohje olisi hyväksytty rekisterin pitäjän toimesta, tulisi lobbaajan todistaa yksiselitteisesti kuuluvansa kyseiseen organisaatioon ja täten toimintaohjeen piiriin sitovasti.

Seuraava kohta käsitteli toimintaohjeiden sisältöä, mihin liittyen rekisterinpitäjän mielestä laki ei anna rekisterin pitäjälle oikeutta kommentoida tai muokata käytännesääntöjen sisältöä ja ainoa ”testi”, mitä hän voi soveltaa, on laissa määritelty relevanttiuden määrittäminen. Tähän liittyen kysyttiin, onko vastaaja samaa mieltä näkemyksen kanssa ja jos ei niin miksi. (mt.) Vastaajat olivat jälleen CIPR:aa lukuun ottamatta samaa mieltä tästä ja pitivät rekisterin pitäjän vahvempaa roolia sopivien toimintaohjeiden määrittelyssä hyväksyttävänä. CIPR puolestaan argumentoi, että rekisterin pitäjällä on jo tällä hetkellä mahdollisuus kommentoida julkisia toimintaohjeita, minkä vuoksi se ei toivonut rekisterinpitäjälle vahvempaa roolia.

Seuraavaksi pohdittiin edelliseen liittyen sitä, mitkä toimintaohjeet voidaan julkistaa rekisterissä. Rekisterinpitäjän mukaan laki ei anna rekisteröijälle oikeutta rajoittaa sitä, mitkä toimintaohjeet voidaan julistaa rekisterissä, koska niin kauan kuin ohje on lain mukaisesti ”relevantti”, rekisteröijä voi ilmoittaa sen rekisterissä. Tämä tarkoittaa, että ohjeet voivat olla peräisin elinkeinoelämästä tai ne voivat olla rekisteröijän itse kirjoittamat eli rekisterin pitäjän näkemyksen mukaan tämän pitäisi saada viimeinen sana sen suhteen, mitkä toimintaohjeet hyväksytään rekisteriin. Tähän liittyen kysyttiin, onko vastaaja samaa mieltä näkemyksen kanssa ja jos ei niin miksi. (mt.) Myös kuudennen kysymyksen osalta sama linja jatkui, kun CIPR oli ainut näkemystä kriittisesti arvioinut vastaaja. CIPR vetosi omaan valitusten vastaanottojärjestelmäänsä, joka CIPR:n mukaan sen jäsenien toimintaohjeita kontrolloidaan jo nyt, vaikka se ei koske itsenäisten toimijoiden vastaavia. Muiden vastaajien mukaan rekisterin pitäjällä tulisi olla luonnollinen oikeus hyväksyä ja hylätä toimintaohjeita, jotta rekisteri voisi toimia tarkoituksen mukaisesti.

Viimeisessä osiossa käsiteltiin sitä, kuinka rekisteröijä voi omaksua yksilöille ohjatut toimintaohjeet. Osa käytännesäännöistä säätelee ainoastaan yksittäisten jäsenten käyttäytymistä koko yrityksen sijaan. Rekisterinpitäjän ohjeessa sanotaan, että yksilön käyttäytyminen voidaan julistaa organisaation puolesta vain, jos jokainen organisaation jäsen hyväksyy ja noudattaa kyseistä koodia.

Viimeiseksi kysyttiin, onko vastaaja samaa mieltä ja miksi tai miksi ei sekä jos vastaaja on samaa mieltä, niin kuinka tämän mielestä organisaation jokaisen jäsenen sitoutuneisuuden toimintaohjeeseen voidaan osoittaa. (mt.) Vastaajat olivat pääosin jälleen samaa mieltä nykyisen ohjeistuksen kanssa. Erään vastaajan mukaan yritysten osilla tulisi olla itsenäinen mahdollisuus sitoutua toimintaohjeeseen, koska silloin se ei vaatisi kokonaisen yrityksen sitoutumista. Toisen vastaajan mukaan nykyistä ohjeistusta myös laiminlyödään joltain osin, koska joidenkin toimintaohjeiden osalta on havaittavissa harhaanjohtavia ilmoituksia, joissa viitataan organisaation toimintaohjeeseen, vaikkei siihen tosiallisesti kuulutakaan. CIPR:llä oli taas poikkeava linja, koska sen mukaan tulisi keskittyä enemmän yksittäisiin ammatillobbaajiin, kuin kokonaisiin organisaatioihin. Kysymys koskien sopivaa tapaa osoittaa sitoutuminen toimintaohjeeseen ei kerännyt selkeitä vastauksia, vaikka selkeää sitoutumisen osoittamista toivottiinkin.

Seuraavana vuorossa oleva aihe oli rekisteröitävän viestintä. Ensin käsiteltiin konsulttilobbaajan asiakkaan puolesta lähettämää viestiä. Ohjeistuksen mukaan sellainen tilanne, jossa lobbaaja vain välittää asiakkaan viestin ilman saatekirjettä ei katsota rekisteröitäväksi toiminnaksi, kun taas saateteksti tekee viestistä rekisteröitävää toimintaa. Rekisterin pitäjän näkemyksen mukaan molemmat toimet tulisi katsoa rekisteröitäviksi, koska molemmissa tilanteissa konsulttilobbari on suoraan yhteydessä lobbauksen kohteeseen. Vastaajilta kysyttiin, mikä on heidän näkemyksensä ehdotettuun muutokseen. (mt.) Tämän muutoksen osalta kaikki vastaajat olivat yksimielisesti samaa mieltä rekisterin pitäjän kanssa, eli molemmat tilanteet tulisi asettaa samalla viivalle ja rekisteröitäväksi toiminnaksi. Vastaajien mukaan tämä selkiyttäisi kommunikaatiota sekä lisäisi läpinäkyvyyttä.

Seuraavaksi käsiteltiin tilanteita, joissa konsulttilobbaaja toimii tapaamisen järjestäjänä. Ohjeistuksen mukaan ei rekisteröitävänä tilanteena katsotaan sellainen tapaus, jossa lobbaaja järjestää tapaamisen asiakkaan ja ministerin välillä, muttei itse osallistu, kun taas osallistuminen tekee tästä rekisteröitävän tapahtuman. Rekisterin pitäjän ajatuksena oli siis päivittää ohjeistus siten, että pelkkä tapaamisen järjestäminen olisi rekisteröitävää toimintaa ja että molemmat tilanteet olisivat rekisteröitäviä tapauksia ja näihin kahteen päivitysehdotukseen pyydettiin vastaajien mielipidettä. (mt.) Tämän kysymyksen osalta vastaajat olivat pääosin samoilla linjoilla rekisterin pitäjän kanssa, ja yhden vastaajan mukaan muutos lisäisi selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. *Thorncliffe Communications* oli kuitenkin kriittinen muutoksen suhteen, koska sen mukaan erityyppisiä tapaamisia on olemassa paljon. Lisäksi termiä ”tapaaminen” ei ole määritelty rekisterin ohjeistuksessa, mikä tulisi sen mukaan ratkaista. Yrityksen mukaan tapaamistyyppejä on hyvin erilaisia, eikä sen mukaan olisi järkevää laskea kaikkia mahdollisia tapaamisia rekisteröitäväksi toiminnaksi. Tällöin muutos voisi

asettaa konsulttilobbaajat hankalaan tilanteeseen, sillä nämä saattaisivat joutua vastuuseen sellaisistakin asiakkaidensa toimista, joista lobbaaja itse ei ole välttämättä tietoinen. Lisäksi muutos voisi aiheuttaa yllättävän ja merkittävän paineen suurelle joukolle yrityksiä rekisteröityä.

Viimeiseksi käsiteltiin tilannetta, jossa konsulttilobbari laatii viestin, mutta asiakas lähettää sen. Nykyisellään rekisteröitäväksi toiminnaksi katsotaan vain tilanne, jossa konsulttilobbari lähettää itse laatimansa kirjeen, mutta asiakkaan lähettämänä puolestaan ei lueta rekisteröitäväksi. Rekisterin pitäjällä ei ollut aikomusta muuttaa ohjeistusta tämän suhteen, koska tässä tilanteessa lobbaaja ei ole itse suoraan yhteydessä ministeriin, eikä asiakkaan neuvomista voida katsoa lobbaamiseksi. Viimeisessä kysymyksessä vastaajilta kysyttiin mielipidettä siihen, ettei muutosta tämän ohjeistuksen osalta tehdä. (mt.) Kaikki vastaajat olivat rekisterin pitäjän kanssa yksimielisiä siitä, ettei ohjeistusta tarvitse tältä osin muuttaa. Vastaajien mielestä muutos tähän kuormittaisi kohtuuttomasti yrityksiä ja konsulttilobbareita, vaikka läpinäkyvyyttä saataisiinkin lisättyä, mutta sen tuoma hyöty ei olisi lisääntyvän vaivannäön eli mahdollisten haittojen veroinen.

7. Johtopäätelmät

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu lobbausrekisterien saamaa vastaanottoa eli toisin sanoen legitimizeettiä Irlannissa, Iso-Britanniassa ja Itävallassa. Analyysia on tehty sekä kvantitatiivisesti analysoimalla eurobarometrin korruptiobarometriä että kvalitatiivisesti käyttäen rekisterien käyttäjien lausuntoja niiden saatavuuden mukaan. Tutkielman kuriositeetti on liittynyt vahvasti siihen, minkälaisia mielikuvia rekisterit mahdollisesti saavat aikaan tai minkälaista tukea rekisterit saavat osakseen. Tutkimuskirjallisuudessa läpinäkyvyyden lisääminen hallinnossa mielletään enemmän hallinnosta kumpuavana motivaationa kuin kansan suoranaishana vaatimuksena, koska hallinto tunnistaa läpinäkyvyyden hyödyllisenä työkaluna legitimizeetin vahvistamiseksi (Grimmelikhuijsen ym. 2012, 137-139; De Fine Licht ym. 2014, 111-112; Korkea-Aho ym. 2018, 130). Kuten aiemmin tutkielman aikana on jo todettu, kvantitatiivisesta aineistosta ei voida suoraan todeta, miten kansa kokee läpinäkyvyyden lisäämisen lobbausrekisterin muodossa, mutta aineiston analyysistä voidaan tietyin ehdoin tarkastella korruption kehitystä ja peilata tätä lobbausrekisterin käyttöönottoon.

Korruptiobarometrien perusteella kaikissa maissa on viime vuosina tapahtunut sekä selkeitä että vähemmän selkeitä muutoksia pääosin parempaan suuntaan. Irlannin ja Itävallan tilanne on poikennut Iso-Britanniaan nähden siten, että molemmat ovat kokeneet merkittäviä korruptioskandaaleita, kun taas Iso-Britanniassa hallintoa ravistelevilta paljastuksilta on välttytty. Kaikissa maissa on tehty myös erilaisia korruptiota kitkeviä uudistuksia, joilla on tähdätty nimenomaan ja suoraan korruption. Tällaisilla tekijöillä on myös merkitystä, kun tuloksia tarkastellaan, koska ne auttavat ymmärtämään tuloksien kontekstia.

Irlannissa, jonka rekisteri ja sen lainsäädäntö on selkeästi tiukin ja pakottavin, korruptio on käytettyjen indikaattorien valossa vähentynyt 2015 voimaan tulleen lobbausrekisterilainsäädännön jälkeen. Tehdyn varianssianalyysin mukaan muutokset ovat suurelta osin olleet myös tilastollisesti merkitsevällä tasolla, kun tarkastellaan vastauskeskiarvojen kehitystä koskien julkisten instituutioiden ja poliitikkojen korruptoituneisuutta sekä korruption vastaisten toimien tehokkuutta (Kuvio 1. ja 2.). On kuitenkin todettava, että trendi on saanut alkunsa jo ennen lobbausrekisterin mukaantuloa 2010-luvun alussa, jolloin muun muassa julkaistiin luonnos uudesta korruption puuttuvasta rikosoikeuden laista (the Criminal Justice [Corruption] Bill 2012), joka tuli voimaan kuusi vuotta myöhemmin (Department of Justice 2012, 2018), minkä lisäksi vuonna 2014 tuli voimaan uusi asiakirjajulkisuutta säätelevä laki (Korkea-Aho ym. 2018, 52-53). Positiivisesta trendistä ei siis voida vetää suoraa yhtäläisyyttä lobbauksen sääntelyyn, mutta sääntelyllä ja rekisterillä on mitä luultavimmin jonkin tasoinen vaikutus irlantilaisten korruptiokokemuksiin.

Kysymyksien koskien korruption kehitystä 3 viime vuoden aikana ja sen levinneisyyttä osalta ei ollut havaittavissa selkeää kehityssuuntaa mittausajanjakson aikana, vaikka tilastollisesti merkitseviä muutoksia olikin havaittavissa (Kuvio 3.). Näiden kahden osalta voidaan tehdä sen suuntaista tulkintaa, että kysymysten yleisluonteisuus kertoo enemmän yleisestä korruption kokemuksesta, joka muodostuu ennemmin kokonaisvaikutelmasta, mikä puolestaan muodostuu monista eri tekijöistä, eikä esimerkiksi muutamasta lakiuudistuksesta tai skandaalista.

Logistisen regressioanalyysin mukaan Irlanti pärjää korruptiovertailussa keskiarvoa EU-maata paremmin: julkiset instituutiot ovat selkeästi vähemmän korruptoituneita, korruption kehitys viimeisen kolmen vuoden aikana on ollut selkeästi matalampaa ja puolueiden rahoituksen valvonnan läpinäkyvyys ja tehokkuus ovat myös selkeästi parempia. Regressionkaan pohjalta ei voida kuitenkaan tehdä selkeitä johtopäätöksiä, koska valtaosa muuttujista on samalla tasolla EU:n keskiarvon kanssa. Aiemman tulkinnan pohjalta ainoastaan julkisten instituutioiden matalamman korruption todennäköisyys rekisterin voimaantulon jälkeen antaa tietäntäsoista viitettä rekisterin vaikutuksesta hallintoon, koska se ehkäisee hallintoon kohdistuvaa epäasiallista lobbausta, jolloin hallinto voidaan nähdä riippumattomampana.

Erilaisten analyysien valossa on vaikea yksiselitteisesti todeta, onko lobbauksen sääntely tuottanut kohdennetun läpinäkyvyyden teorian valossa toivottua mobilisaatiota. Heikko tai olematon mobilisaatio voi johtua tehostomasta kohdennuksesta, joka puolestaan voi olla seurausta avoimeksi tuotujen tietojen monimutkaisuudesta tai tiedon hyödyttömyydestä suunnatulle yleisölle eli kansalle (Fung ym. 2007 7-10). Irlannin tapauksessa kohdennetun läpinäkyvyyden lopputulos voidaan mieltää luontevimmin Fungin ja muiden määrittelemistä lopputuloksista vaihtoehtoon B, jossa toivotut vaikutukset yksilöiden käyttäytymiseen jäivät rajallisiksi tai vähintään epäselviksi (2007, 51). Epäselvä muutos käyttäytymisessä voi puolestaan johtua esimerkiksi tiedon haastavan yhteensovittamisen yksilön päätöksentekoprosessin kanssa tai tiedon vaikeaselkoisuudesta (Fung ym. 2007, 55-65). Adriana Bunean (2018, 383) mukaan tämä tarkoittaa lobbauksen sääntelyn piirissä sitä, että yleisö kykenee arvioimaan politiikan toimintaa ja päätöksenteon legitimiyyttä sekä tunnistamaan lobbaajien tietoja hyödyntäviä ja arvioimaan näiden välisiä suhteita kriittisesti. Irlannin rekisterin tarjoama informaatio on verrattain hyvin laajaa, mikä puhuisi sen puolesta, ettei kansa osaa välttämättä hyödyntää käsillä olevia tietoja omiin päätöksentekoprosesseihinsa.

Irlannin osalta oli kuitenkin saatavilla suuri määrä lausuntoja rekisterin käyttäjiltä koskien rekisterin ja lainsäädännön toimivuutta, mistä saatava tietoa onkin oleellisempaa kuin kansan tunteiden tulkinta, kuten Korkea-Aho ja Tiensuu esittävät (2018, 130). Irlannista saadut lausunnot olivat yleisesti ottaen

varsin myötämielisiä rekisteriä kohtaan, eikä sen olemassaoloa tai lainsäädännön tarpeellisuutta haastettu lainkaan, mitä voidaan jo itsessään pitää voittona. Lain ja rekisterin keskeisenä ansiona nähtiin korkea käyttäjämäärä, mikä kertoo paitsi yleisestä hyväksynnästä ja korkeasta legitimitetistä, mutta toisaalta myös lobbareiden korkeasta määrästä, koska rekisteri on nimenomaan pakollinen kaikille lobbausta harjoittaville. Lobbaukseen kohdistuvalla regulaatiolla koettiin olevan myös itse lobbauksen legitimitettä vahvistava vaikutus, koska regulaatio koetaan jonkin laillisen toiminnan sääntelyksi. Lobbauksesta tuli tämän myötä myös lain silmissä legitiimiä toimintaa, mikä koettiin heijastuvan myös yleisemmin lobbauksen mielikuviin myönteisessä mielessä. Tämä on erityisen tärkeä tieto, koska lobbaus on tärkeä osa demokratiaa sen tuottaessa asiantuntemusta päätöksentekoon (Tusinski Berg 2009 1; Niinimäki 2019, 6).

Kritiikkiä esiintyi tietenkin myös, ja yleisin arvostelun kohde oli rekisterin tuoma raskas hallinnollinen taakka, joka on sama kaiken kokoisille toimijoille ja aktiivisuudesta riippumatta. Tämä on yleinen piirre läpinäkyvyyttä lisäävissä mekanismeissa, joissa tiedonantajille lankeaa aina jonkinlaisia kustannuksia, joka tietojen luovuttamiseen tai avaamiseen liittyy (Fung ym. 2007, 110), joten palaute ei ole tässä mielessä yllättävää. Päinvastoin, etenkin kun kyseessä on kenties pakottavin ja eniten informaatiota sisältävä rekisteri maailmassa. Osa vastaajista koki myös rekisteröinnin yksinkertaistavan vuorovaikutuksen todellista luonnetta, koska raportoinnissa vedetään paikoin mutkia suoriksi rekisteröitävän informaation osalta, jolloin kattava kuva jää saavuttamatta eli raportointien määrän koettiin menevän laadun edelle. Vastauksissa esiintyi vielä merkittävänä huolena EU:ssa tapahtuva lobbaus, jossa Irlannin mepit ovat alisteisia jo EU:n rekisterille, mikä luo näille turhia toimintaa rajoittavia kaksoisstandardeja sekä ulkomailla tapahtuva lobbaus, jota rekisteri ei kata, vaikka kohteena olisikin lainsäädännössä määritetty osapuoli. Mielenkiintoinen kehitysehdotus *College of Businessin* toimesta oli sellaisten lobbareiden nimien julkaiseminen, jotka rikkovat rekisterin sääntöjä, mikä toimisi varoituksena muille ja mihin voisi soveltaa eräänlaista pisteytysjärjestelmää, jossa pisteitä ansaittaisiin ja menetettäisiin ohjeiden noudattamisen mukaan. Ehdotus on varsin radikaali ja muistuttaa väistämättä Kiinan valvontayhteiskunnasta, jossa kansalaisille jaetaan sosiaalisia pisteitä heidän käyttäytymisensä pohjalta. Hyvän regulaation tunnusmerkistöön kuuluu, ettei eri toimijoihin kohdisteta liikaa erilaisia pakottavia velvoitteita. Tällainen ratkaisu voisi olla ennemmin haitallinen hyvänlaatuisen lobbauksen kannalta, koska se voisi ennemmin supressoida sitä pelon kautta kuin toimia aidosti hyvää lobbausta palkitsevana mekanismina.

Palautteen pohjalta Irlannin rekisteri voi sen käyttäjien eli tiedonantajien keskuudessa varsin hyvin, koska vaikka kehitettävää ja kritiikkiä esiintyy, on yleinen konsensus läpinäkyvän rekisterin puolella,

mikä on yksi kestävän läpinäkyvyyden peruspilareista (Fung ym. 2007, 106-126; Bunea 2018). Tiedonantajien keskuudessa järjestelmällä on korkea legitimitetti, eivätkä kustannukset eli tässä tapauksessa raportointiin käytetty aika ja henkilöstöresurssit ole nousseet liian korkeiksi tiedonantajille suhteessa näiden saamiin hyötyihin, mikä voisi puolestaan olla kestävyyttä heikentävä piirre. Tärkeä minimiedellytys läpinäkyvyydestä hyötymiselle on toimivan järjestelmän eli tässä tapauksessa sääntelyn ja rekisterin olemassaolo, jota ilman läpinäkyvyyteen liittyviä insentiivejä ei ole (Fung ym. 2007, 115), ja vastausten perusteella sellaiseksi insentiiviksi on muodostunut muun muassa lobbaukseen kohdistuvien asenteiden positiivinen muutos. Kaiken kaikkiaan Irlannin tapauksessa voidaan siis puhua varsin kestävästä kohdennetun läpinäkyvyyden toteutuksesta: tiedonantajat tukevat läpinäkyvyyttä ja saavat myös hyötyjä regulaatioon osallistumisesta. Tehokkuuden osa-alueella on kuitenkin enemmän kysymysmerkkejä, koska tehokkuus edellyttää sekä tiedonantajien että yleisön arvostusta koskien saatavilla olevaa tietoa ja sen laatua sekä työkaluja, joilla informaatio tuodaan esille eli tässä tapauksessa rekisteriä (Bunea 2018, 379.) Tämä pätee tiedonantajiin saadun palautteen perusteella, mutta korruptiobarometriin liittyvän epäselvän tulkittavuuden vuoksi samaa ei voida varmuudella sanoa yleisöstä. Fungin ja muiden (2007) teoreettisen kehikon puitteissa Irlannin rekisteri on varsin kestävällä pohjalla, mutta tehokkuudessa olisi vielä todennäköisesti parantamisen varaa erityisesti yleisön sitouttamisessa ja aktivoimisessa, mikäli yleisö voi rekisterissä olevasta informaatiosta ylipäänsä hyötyä.

Iso-Britannian osalta lähtötilanne oli hiukan erilainen, koska maalla ei ollut ilmennyt laajamittaisia korruptiotapauksia hallinnossa 2000-luvun puolella, vaikka arpia on 1990-luvun puolelta olemassa, kuten 3. luvussa kerrottiin. Sen sijaan maa on pyrkinyt profiloitumaan maailman läpinäkyvimpänä esimerkiksi vuonna 2000 säädetyn *Freedom of Information Actin* (FOIA) avulla (Korkea-Aho ym. 2018, 65). Korruptiobarometrin kysymysten osalta Iso-Britanniassa tilanne ja suunta oli varsin hyvä jo ennen lobbausrekisterin käyttöönottoa monen muuttujan osalta (Kuvio 5.), paitsi poliitikkojen korruptoituneisuusmuuttuja (6.), jossa laskeva trendi kääntyi näiden osalta heikompaan suuntaan vuoden 2019 barometrissa. Se oli myös varianssianalyysin mukaan merkittävä muutos, mutta toisaalta logistisen regression mukaan tämä ei eronnut keskiarvosta EU-vastaajasta. Myös yleisemmät kysymykset eli korruption kehitys kolmen viime vuoden aikana sekä sen levinneisyys (Kuvio 7.) olivat valmiiksi melko korkealla ja ovat pysyneet myös suhteellisen stabiileina. Kuten Irlannin kohdalla, ei Iso-Britannian barometrista voida vetää yhteyksiä lobbausrekisteriin, vaan rekisterin vaikutukset korruption kokemukseen ovat yhtä lailla epäselviä. Logistisen regressioanalyysin osalta brittien vastaukset kuitenkin ovat todennäköisemmin EU:n keskiarvosta poikkeavia vuosina 2017 ja 2019 rekisterin voimaantulon jälkeen. Britannian kannalta myönteisiä

eroja olivat julkisten instituutioiden selkeästi vähäisempi korruptoituneisuus ja korruption kapeampi levinneisyys sekä puolueiden rahoituksen valvonnan parempi tehokkuus ja läpinäkyvyys. Toisaalta onnistuneiden syytteidenpanojen määrä nähtiin todennäköisemmin riittämättömämpänä ja korruption arvioitiin todennäköisemmin kasvaneen reilusti enemmän kolmen viime vuoden aikana kuin EU:ssa keskimäärin. Regression tulokset olivat varsin linjassa keskiarvojen kehityskäyrien ja varianssianalyysin kanssa. Ainoa selkeä odottamaton poikkeama muusta unionista sekä kehitystrendien perusteella oli kysymys koskien korruption kehitystä kolmen viime vuoden aikana, vaikka suuremmilta skandaaleilta onkin välttytty ja esimerkiksi julkiset instituutiot nähdään puolestaan vähemmän korruptoituneina.

Iso-Britannian barometrien analyysit kertovat samanlaista viestiä kuin Irlannin barometri siitä, että yksiselitteisiä viiteitä lobbausrekisteristä ei ole havaittavissa, koska tilanne on ollut varsin hyvä jo ennen tätä. Toisaalta varsinaista liikettä pahempaan muuttujien osalta yleisesti ei ole myöskään nähtävissä, mikä on rekisterin kannalta hyvä asia, mikäli odotuksena on sen kyky ehkäistä korruptoituneita käytänteitä. Iso-Britannian tapauksessa voidaan siis myös puhua Fungin ja muiden asteikolla korkeintaan B:stä eli avoimuuspolitiikan seuraukset yksilöiden käyttäytymiseen ovat odottamattomia tai vähintään epäselviä (Fung ym. 2007, 51). Jos Iso-Britannian osalta pohditaan sitä, mistä heikko mobilisaatio voisi johtua, olisi loogisinta ajatella sen johtuvan rekisterin toteutuksesta, joka on suunnattu pelkästään konsulttilobbareille eikä lobbareille yleisesti. Kuten rekisterin kuvauksessa tuotiin esille, ovat rekisteröitymismäärät jääneet varsin alhaisiksi, koska rekisteri tunnistaa ja sääntelee lobbareina vain murto-osan tosiasiallista lobbausta harjoittavista tahoista. Tällöin myös saatavilla oleva tieto on käytännössä epätäydellistä, mikä voi Fungin ja muiden mukaan olla hyödytöntä tai jopa harhaanjohtavaa, koska tarjolla olevat tiedot eivät kerro koko kuvaa lobbauksesta (2007, 7-10). Tämä voi puolestaan johtaa lobbauksen legitiimiyden heikkenemiseen osana demokraattista järjestelmää, mikäli hallinto ja lobbarit eivät suostu avaamaan yhteistoimintaansa riittävästi, jolloin tiedon epäsymmetria jää voimaan (De Fine Licht ym. 2014, 111-112), eikä toivottua lopputulosta, kuten kansalaisten luottamuksen parantamista tai korruption kokemuksen vähentämistä saavuteta (Cucciniello 2017). Kenties käy päinvastoin, jos kansa kokee verhoilua hallinnon toimesta. Tästä on jo viitteitä, sillä esimerkiksi kansalaisjärjestöt ovat valittaneet lobbaussääntelyn riittämättömyydestä, minkä lisäksi edunvalvojajärjestöt ovat esittäneet nykyisen lain (*Lobbying Act*) korvaamista laaja-alaisemmalla ja paremmin toimivalla sääntelyllä (Glover 2016). Tässä mielessä tavoite maailman läpinäkyvimmistä hallinnosta on ristiriidassa rekisterin toteutuksen kanssa, mutta tässä näkyy vahvasti Britannian perinteinen piirre mahdollisimman minimaaliselle liike-elämän sääntelylle (Korkea-Aho ym. 2018, 66).

Lausuntojen osalta Iso-Britannian aineisto oli Irlantiin nähden huomattavasti rajallisempi kysymyksen asettelun ja vähäisen vastaajamäärän vuoksi. Toisaalta osa vastaajista edusti edunvalvontajärjestöinä lobbausalaan laajemmin, mikä näkyi myös vastausten laajuudessa ja laadussa myönteisellä tavalla. Rekisterin arvioinnin kannalta tärkeältä ryhmältä eli käyttäjiltä (Korkea-Aho ym. 2018, 130) tietoa on siis saatavilla, mutta rajallisuuden vuoksi toivotun laajamittaisen kuvan saaminen ei siis täysin onnistu. Rekisterin pitäjän ehdotus muutoksesta koskien ohjeiden relevanteiksi lukemista keräsi vastaajilta pääosin tukea eli että hyväksyttävät ohjeet olisivat raameiltaan tarkempia. Näiden mukaan nykyisellään linkki juuri konsulttilobbaukseen jäi hiukan epäselväksi. Tähän liittyi kuitenkin myös huoli erilaisten toimintaohjeiden mitätöitymisestä ja toimintaohjeiden joustavamman kehittämisen vaikeutumisesta. Toimintaohjeisiin liittyi myös kysymys virallisen muotoisesta sitoutumisesta johonkin tiettyyn toimintaohjeeseen, joka nähtiin vastaajien mielestä tarpeellisena, koska nykyinen käytäntö sisältää vastaajien mukaan epätarkkuuksia rekisterissä. Tällöin lobbari olisi myös linkitettävissä edellisen kysymyksen mukaiseen hyväksytyyn relevanttiin toimintaohjeeseen. Myös rekisterinpitäjän vahvemman roolin puolesta liputettiin toimintaohjeiden kommentoimisen ja muokkaamisen sekä mahdollisuuden määrittää mitkä toimintaohjeet rekisterissä julkaistaan osalta. Vain yksi vastaaja oli tältä osin erimielinen kuten edellistenkin kysymysten osalta.

Rekisteröitävän viestinnän osalta vastaajien piirissä oli enemmän yksimielisyyttä esitettyjen muutosten tai muutosten tekemättä jättämisen osalta. Muutos kaiken konsulttilobbarien suoran viestinnän rekisteröimisestä jatkossa oli vastaajien mukaan hyvä ja tarpeellinen muutos, vaikka kyse olisikin vain asiakkaan viestin välittämisestä lobattavalle taholle. Sama päti myös rekisterin pitäjän ehdotukseen muutoksen tekemättä jättämiseen koskien tilanteita, joissa asiakkaan viestejä ei katsota rekisteröitäväksi toiminnaksi, vaikka konsulttilobbari olisikin avustanut viestin laatimisessa eli vastaajat näkivät nykyisen tilanteen hyväksi. Tapaamisten rekisteröinnissä esiintyi enemmän huolta, koska rekisterin pitäjä ehdotti kaikkien tapaamisten rekisteröimistä, joissa konsulttilobbari on osallisena, vaikkei osallistuisikaan itse tapaamiseen. Termi ”tapaaminen” oli yhden vastaajan mukaan vaikea määritellä yksiselitteisesti, koska ihmisten välisiä kohtaamisia voi olla paljon erityyppisiä.

Vastausten perusteella Iso-Britannian rekisteriä halutaan kehittää pääosin innokkaasti, vaikka huolia kehitykseen liittyen tietenkin esiintyy, mutta pääasiallisesti käyttäjät tai käyttäjien edustajat toivovat rekisterin eteenpäin viemistä selkeästi regulatiivisempaan suuntaan eli kohti tiukkarajaisempaa sääntelyä. Iso-Britannian tapauksessa rekisterin kohdalla toimii äärimmäisen hyvin läpinäkyvyyden lisäämisen toteutuksiin usein pätevä sääntö siitä, että toteutus ei ole koskaan syntyessään valmis, vaan sitä täytyy kehittää ajan ja käyttökokemusten myötä, mikä heijastuu lausuntokierroksen kysymyksen asettelusta ja vastauksista hyvin (Fung ym. 2007, 109). Tämä on kriittistä juuri läpinäkyvyyden

toteutuksen kestävyys kannalta, kuten Bunea (2018, 383) kuvaa. Kestävyys edellyttää tukea läpinäkyvyyden lisäämiselle sekä parantamiselle, mikä puolestaan antaa järjestelmälle myös tarvittavan ajan sopeutua uuteen normaaliin (mt.). Vaikka siis Britannian rekisteri koetaankin liian rajalliseksi toteutukseltaan (Glover 2016), niin tukea sen olemassaololle ja kehittämiselle on rekisterin onneksi havaittavissa. Rekisterin kehitystä tukee myös laajempi avoimuuden politiikka, koska käytännössä kaikki avoimuuden ja läpinäkyvyyden uudistukset rakentuvat Britannian uudehkon asiakirjajulkisuuslainsäädännön ympärille ja toimivat täydentävinä elementteinä (Korkea-Aho ym. 2018, 65-66). Iso-Britanniassa tehokkuuteen pätee samanlaista epävarmuutta kuten Irlanninkin tapauksessa, koska yleisön mobilisointiin liittyy selkeitä epävarmuustekijöitä tiedon hyödyllisyydessä käyttäjille (Fung ym. 2007, 55-65). Britanniassa kuitenkin myös kestävyys sisältää omat akilleen kantapäänsä, koska kestäväällä läpinäkyvyyden systeemillä on oltava kolme jatkuvuutta tukevaa ulottuvuutta: läpinäkyvien tietojen suhteellinen laajentaminen ongelman laajuuteen nähden, tietojen tarkkuuden ja laajuuden jatkuva lisääminen sekä kasvava käyttö keskeisten ryhmien keskuudessa. (Fung ym. 2007, 109; Bunea 2018, 383). Iso-Britanniassa rekisterin käyttäjien määrä on pysynyt varsin pienenä lainsäädännön tarkkarajaisuuden vuoksi, mikä estää kasvavan käytön toteutumista. Lisäksi tietojen laajentaminen itse tarpeeseen nähden on jäänyt ilmiselvästi liian kapeaksi heti alkujaan, vaikka lausuntokierroksen perusteella suunta on oikea, mutta reaalisen tarpeen ja tehtävien muutosten välillä on edelleen tästä huolimatta merkittävä epäsuhta. Fungin ja muiden kohdennetun läpinäkyvyyden teorian valossa sekä erilaisten viitteiden valossa rekisterille vaaditaan mitä todennäköisimmin tulevaisuudessa kattavaa reformia, jossa keskiössä tulee erityisesti olemaan konsulttilobbarin määritelmän laajentaminen lobbariin.

Seuraavaksi Itävallan analyysissä keskitytään pelkästään korruptiobarometrien tulosten analyysiin lausuntojen olemattoman saatavuuden vuoksi, mutta toisaalta Itävallan tulokset ovat kenties mielenkiintoisimpia kvantitatiivisten analyysien valossa. Itävaltaa voitiin varianssianalyysin perusteella kutsua vertailtavista maiden joukosta selkeäksi turbulenssimaaksi, koska muutoksia eri suuntiin on tapahtunut jatkuvasti ja tilastollisesti merkitsevällä tasolla (Taulukko 3). Itävallan osalta lobbausrekisterin ja lainsäädännön (*Vademecum LobbyG*) voimaantulo 2013 sijoittuu myös selkeimmin eksaktien korruptiokysymysten myönteisen kehityksen alkupisteen tienoilta (Kuvio 9, 10). Vaikka rekisteriä ei voida suoraan ja yksiselitteisesti liittää kehityksen tulkintaan, on Itävallan kohdalla kuitenkin suurinta ja selkeintä näyttöä, että rekisterillä on voinut olla myönteisiä vaikutuksia kansalaisten korruptionäkemyksiin, koska käytännössä kaikki indikaattorit ovat lähteneet myönteisempään suuntaan lainsäädännön voimaantulon myötä. Itävallan tapauksessa tulkintaa voidaan myös siinä mielessä tehdä suuremmin korruption liittyen, koska rekisterin käyttöönotto on

liittynyt nimenomaan korruptioskandaaliin, ja rekisteri on nähty ja tuotu käytännössä suorana vastauksena korruption. Korkea-Ahon ja Tiensuun (2018, 79) selvityksessä todetaan, että ”Itävallassa lobbausta koskevan lainsäädännön tarve nousi korostetun voimakkaasti esille vuosina 2010 ja 2011 tapahtuneiden korruptioskandaalien myötä”. Skandaalit liittyivät lahjusten vastaanottamiseen lobbareilta ja ne ulottuivat valtion korkeimmalle tasolle, kuten luvussa 3.3.2. on tiivistetysti kuvattu. (mt.) Tämä näkyy varsin hyvin myös vuoden 2011 barometrin tuloksissa, joissa korruptio on nähty korkeana ja ehkäisevät toimet alhaisina. Itävallan tapauksessa lobbaus, korruptio ja lobbauksen sääntely ovat muodostaneet selkeän keskinäissuhteen, minkä vuoksi tulkinta tuloksista on myös selkeämpää kuin Irlannin ja Iso-Britannian tapauksissa. Itävallan osalta kuvion 11. kysymykset ovat selkeästi enemmän linjassa muiden korruptiokysymysten kanssa siten, että vuoden 2013 jälkeen on tultu selkeästi alaspäin, vaikka selkeää tilastollisesti merkitsevää nousua onkin tapahtunut viimeisessä mittauksessa vuonna 2019. Tämä tukee ajatusta suuremmasta tulkinnasta, koska yleisemmätkin korruption indikaattorit antavat viitteitä korruption puuttumisesta tai skandaalin pölyn laskeutumisesta.

Myös logistinen regressioanalyysi osoitti, että itävaltalaiset pitävät maansa korruptiota selkeästi vähäisempänä muihin unionin kansalaisiin nähden ja korruption vastaisia toimia myös paremmalla tasolla. Ainoastaan poliitikot nähtiin edelleen selkeästi todennäköisemmin EU-keskiarvoa korruptoituneempina, millä saattoi olla tekemistä poliitikkojen skandaaleista peräisin olevan maineen painolastin kanssa. Itävalta erottautui myös siis logistisen regressioanalyysin osalta selkeästi Irlannista ja Iso-Britanniasta ollessaan selkeästi enemmän EU-keskiarvosta poikkeava ja jopa hieman yllättäen suoriutui kahta verrokkimaata paremmin keskiverto EU-vastaajaan nähden. Tulos on siinä mielessä osin odottamaton, että Itävallan rekisteriä on kritisoitu sen valmistelun nopeasta ja jopa hätäisestä aikataulusta, eikä se ole myöskään ihanteellisin malliesimerkki lobbausrekisteriä kuvattaessa (Transparency International 2014; Crepaz 2016; Korkea-Aho ym. 2018, 87-89). Tämän tosiasian valossa onkin siis hyvin todennäköistä, ettei kansa välttämättä osaa arvioida itse rekisteriä, vaan on mahdollista, kuten Itävallan tapaus indikoi, että rekisterin ja sääntelyn luominen itsessään on kansalle riittävä lohduke ja käden ojennus skandaalista toipumiseen riippumatta rekisterin toteutuksen tosiasiallisesta onnistumisesta. Kenties siis epätäydellinen kohdennettu läpinäkyvyys voi olla riittävä, mikäli kansalla on tieto siitä, että läpinäkyvyyttä on, vaikka itse tieto olisikin epätäydellistä tai hajanaista – näin siis ainakin lyhyellä aikavälillä.

Itävalta on myös mielenkiintoinen tapaus sekä malliesimerkki Fungin ja muiden teorian näkökulmasta. Kohdennetun avoimuuden kannustimet pohjautuvat voimakkaasti poliittiseen paineeseen eli jonkin instituution tai organisaation avoimuuden lisäys voi herättää kansan riveissä tai

kansalasiyhteiskunnassa mielipiteitä siitä, miten kyseisen instituution tai organisaation tulisi parantaa käytänteitään, mihin puolestaan pyritään vaikuttamaan julkisen painostuksen kautta (2007, 47). Itävalta edustaa tässä suhteessa erinomaista malliesimerkkiä siitä, kuinka skandaalin synnyttämä paine on synnyttänyt hallinnolle insentiivin luoda kohdennetun läpinäkyvyyden toteutus lobbaukselle, joka on ollut keskeinen osa skandaalia. Itävallan tapauksessa on siis myös tapahtunut lobbauksen osalta se pahin haittamuoto, kun lobbaus on taipunut puhtaaksi korruptioksi (Korkea-Aho ym. 2018, 1). Kuten edellisessä kappaleessa kuitenkin esitettiin, ei nopea valmistelu ole välttämättä rekisterin olemassaolon kannalta ratkaisevaa ainakaan kansan silmissä lyhyellä aikavälillä. Itävallan kohdalla voidaankin puhua teorian valossa jopa ”C vaihtoehdosta”, koska kohdennetulla avoimuudella on ainakin viitteellisesti ollut julkisen politiikan ydintavoitteita edistävä vaikutus, eli on saatu suoraan toivottu vaikutus (Fung ym. 2007, 51), mutta tämä todettakoon edelleen tietyin varauksin aineiston ja rekisterin epäsuoran assosiaation vuoksi. Itävallan rekisteriä voidaankin pitää teorian valossa tehokkaana, koska rekisteri on saanut aikaan merkittävän muutoksen tiedon käyttäjien eli kansan käyttäytymisessä, jota barometri kuvastaa mielipiteiden muodossa (Fung ym. 2007, 74).

Kestävyyden suhteen rekisteristä voidaan sanoa se, että koska rekisteri ei kohtelee kaikkia lobbareita samantarvoisesti, vaan keskittyy erityisesti konsultti- ja ammattilobbareihin (Korkea-Aho ym. 2018, 82-85), ei kestävyys ole yhtä ihanteellisella tasolla, kuin tehokkuus. Kaikki tämä voidaan kuitenkin todeta vain tiedon käyttäjien osalta eli sen ryhmän, jonka mielipide on Korkea-Ahon ja Tiensuun (2018, 130) mukaan toissijainen verrattuna tärkeimmän ryhmän eli tiedon antajien toisin sanoen lobbarien mielipiteisiin. Tehokkuus toteutuu siis Itävallan osalta mainiosti, mutta kestävyydestä ei voida tehdä arvioita, koska käyttäjien tuki on epäselvä. Jääkin siis nähtäväksi, koska tehokkuuden silmälume, joka ei perustu toteutukseltaan ihanteellisimmalle rekisterimallille, hälvenee suuren yleisön silmien edestä, jos lobbarien tukea ei ole ja rekisterin kehitystyötä ei tapahdu. Toisaalta on hyvin epätodennäköistä, etteivät lobbarit tukisi rekisterin olemassaoloa, koska se on keskeisin kyseisen toimitsijakunnan legitiimin aseman takaaja osana demokraattista järjestelmää, kun taustalla on synkkiä selkeästi lobbareihin profiloituneita skandaaleita.

8. Lopuksi

Tässä tutkielmassa on pyritty selvittämään, onko lobbausrekisterin käyttöönotosta olemassa jonkinlaisia havaittavia viitteitä kansan kokemassa korruption tasossa ja sen vastaisessa toiminnassa. Ensimmäinen tutkimuskysymys kuuluikin, onko *kansalaisten antamissa korruptiota koskevissa mielikuvissa havaittavissa viitteitä lobbausrekisterin käyttöönotosta*? Tutkielmassa selvitettiin myös sitä, miten lobbausrekisterin varsinaiset käyttäjät kokevat rekisterin eli minkälaista suhtautuminen rekisteriin tosiasiallisesti on. Toinen tutkimuskysymys oli muotoiltu puolestaan seuraavasti: *Millaisia näkemyksiä rekisterin käyttäjillä on oman maansa rekisteristä*? Ohjaaviksi lisäkysymyksiksi muotoutuivat: *mitä kehitettävää rekisterissä nähdään?* sekä *mitkä osa-alueet nähdään jo nykyisellään toimivina?*

Kansalaisten kokemuksesta korruptioon liittyen on tutkielmassa useaan otteeseen todettu, että selkeiden yhteyksien vetäminen aineiston ja lobbausrekisterin välillä on käytännössä mahdotonta ja tuloksia voidaan tulkita ainoastaan nimenomaan viitteiden tasolla eli tietyllä varauksella. Kaikkia rekisterimaita yhdistävänä tekijänä voidaan kuitenkin todeta olevan selkeästi parempi sijoittuminen EU-keskiarvon yläpuolelle logistisen regressioanalyysin pohjalta. Kaikki maat ovat toisaalta yleisellä tasolla luonteeltaan hyvin toimivia demokratioita ja verrattain vähän korruptoituneita verrattuna osaan Itä- ja Etelä-Euroopan jäsen maihin, joissa korruptio on huomattavasti laajamittaisempi ongelma. Kenties lobbausrekisterin toteutus onkin realistinen toimi ainoastaan tämän tyyppisissä maissa, joissa päätöksentekoprosessien kulkua on varaa avata kansalle, koska se ei ole haitaksi hallinnolle – päinvastoin (De Fine Licht ym. 2014, 111-112). Tätä vasten voidaan todeta myös se, ettei lobbausrekisterin tuoma läpinäkyvyys ole osoittanut mitään viitteitä siitä, että korruption kokemus olisi ainakaan pahentunut lyhyellä aikavälillä. Läpinäkyvyys ei ole siis aiheuttanut negatiivisia vaikutuksia kansalaisten kokemuksiin lisääntyneen tiedon myötä, mikä voi olla yksi läpinäkyvyyden vaikutus (Blind 2014, 70-71), vaan taso on pysynyt vähintään samanlaisena tai parantunut hiukan rekisterin voimaantulon jälkeisellä mittausajanjaksolla.

Kaikkein selkeimmät ja kiinnostavimmat tulokset tulivat kuitenkin Itävallasta, joka suoriutui selkeästi parhaimmin korruptiobarometrivertailussa, kun tarkastellaan maiden tuloksia logistisen regressioanalyysin valossa. Vaikka Itävallan rekisteri on hätäisimmin kasattu ja maalla on tuoreimmat korruptioskandaalit (Korkea-Aho ym. 2018, 78-91), oli se silti kansan näkökulmasta vähemmän korruptoitunut verrattuna Irlantiin, josta löytyy kenties mallikelpoisin rekisterin toteutus (Helsingin-Sanomat 2020) tai Iso-Britanniaan, jossa on toteutettu laajaa avoimuuspolitiikkaa ja joka ei ole kärsinyt yhtä merkittävistä skandaaleista 2000-luvulla kuin verrokkimaansa (Korkea-Aho ym. 2018, 64-78). Yhtä yksittäistä tekijää ei voida määritellä, mutta Itävallan korruptiokysymysten

vastauskeskiarvojen selkeä positiivinen muutos rekisterin käyttöönoton jälkeen antoi ymmärtää, että rekisterin muodostaminen suorana vastauksena korruptioskandaalille voi vaikuttaa suuremmin korruptiokokemukseen, kuten edellisessä luvussa esitettiin. Tällöin Itävallan rekisteri on voinut olla efektiivisempi, vaikka se ei olisi toteutukseltaan ihanteellisin. On myös hyvin todennäköistä, että lobbaus on edelleen kansalle epäselvä ja vieras ilmiö, minkä vuoksi rekisteristä saatavaa tietoa ei kyetä hyödyntämään omien päätöksentekoprosessien kanssa. Tutkielman kannalta olisikin mielenkiintoista saada tutkittua tietoa siitä, minkälaiset tietotasot kansalla on lobbaukseen liittyen, koska sen tosiasiallisessa ymmärtämisessä voi olla paljonkin hajontaa.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta ei voitu vastata kaikkien rekisterien osalta, mutta etenkin Irlannista saatiin paljon arvokasta informaatiota. Vastaajien tuki rekisterille oli varsin vankkaa sekä Irlannissa, että Iso-Britanniassa ja molempien lausunnoissa esiintyi vahvaa tahtoa rekisterin erilaisille kehitysvaihtoehdoille tai parannuksille eli molemmissa maissa rekisteriin oli selkeästi sitouduttu, mikä on tärkeää rekisterin tehokkuuden ja kestävyyskannalta (Fung ym. 2007). Kiinnostava ja aiempaa tutkimuskirjallisuutta tukeva huomio (Nästase & Muurmans 2018) Irlannista oli myös se, että käyttäjät kokivat rekisterin vahvistavan lobbauksen legitimitettä osana demokratiaa sekä vähentävän siihen liittyviä negatiivisia asenteita. Nästasen ja Muurmansin (2018) tutkimuksessa ilmiötä tutkittiin vapaaehtoisen rekisterin näkökulmasta, joten ilmiö näyttää toistuvan myös pakollisen rekisterin osalta, mikä ei toisaalta ole yllättävää. Irlannissa keskeinen huoli oli iso hallinnollinen työtaakka, joka vaatii lobbareilta jatkuvaa tietojen päivittämistä ja raportoimista, mistä ei ollut aiempaa informaatiota esimerkiksi Korkea-Ahon ja Tiensuun selvityksessä (2018). Huoli osoitti sen, että vahva lobbausregulaatio sisältää myös kuormittavia elementtejä, minkä vuoksi järjestelmän helppokäyttöisyys ja ymmärrettävyys ovat tärkeitä, kuten lausunnoistakin nousi esille.

Tutkimuksen tarve on vain lisääntymässä käyttökokemusten ja rekistereiden määrän kasvaessa sekä rekistereiden osalta tapahtuvan kehitystyön myötä. Uusia rekistereitä näyttäisi putkahtelevan sinne ja tänne, kuten Suomeen ja Liettuaan (Oikeusministeriö 2021; COEC 2021), joten aihepiiri vaatii entistä kattavampaa huomiota tieteelliseltä kentältä. Erityisesti kyselytutkimuksen suorittaminen edellyttää jatkossa vahvemmin lobbaukseen ja läpinäkyvyyteen profiloituvia kysymyspatteristoja, koska korruptiota käsitteleviin kysymyksiin liittyy enemmän tulkinnanvaraisuutta. Eurobarometriaineisto on myös siinä mielessä rajallisempi, koska jatkossa Iso-Britanniasta ei ole saatavissa tätä kautta korruptiota käsitteleviä kysymyksiä Brexitin takia eikä maassa suoriteta enää Eurobarometrejä, joten resurssien saatavuuden mukaan uuden aineiston keruu on välttämätöntä.

Lopuksi on vielä painotettava, että vaikka tutkielmassa on paneuduttu hyvin voimakkaasti lobbausrekisteriin ja sen vastaanottoon, niin rekisteri ei missään nimessä ole korruption tai edes lobbauksen sääntelyn yksinomainen ratkaisija. Tutkimusasetelma on perustunut paljolti siihen, kuten tutkielman alussakin todettiin, että rekisteri on lobbauksensääntelymuodoista se suosituin toteutus, minkä vuoksi siihen kohdistuu luonnollisesti myös tutkimuksellista kuriositeettia. Tutkielman suurin kontribuutio on liittynyt jokseenkin poikkeavaan tutkimusasetelmaan, jossa lobbauksensääntely on asetettu vasten korruptiota, vaikka käsitteillä on olemassa selkeä suhde, muttei täysin yksiselitteinen. Tutkielma on osoittanut sen, että lobbausrekisterillä voi olla epäsuoria vaikutuksia myös kansalaisten kokemaan korruptioon etenkin silloin, jos taustalla on ollut raskas korruptioskandaali, mihin rekisteri on markkinoitu suorana lääkkeenä. Ei ole uutta, että läpinäkyvyyttä lisätään jonkin paljastuksen seurauksena (Blind 2014, 52-57), mutta tieto siitä, että lisätyllä läpinäkyvyydellä voi olla yllättävänkin tehokas ja toivotunlainen vaikutus on kiinnostava. Tämä todettakoon taas tietyllä varauksella. Tutkielman loppukadettina sanottakoon, että avoimuus on toivottavaa lobbauksen kannalta, koska tämä lisää paitsi tietoisuutta järjestelmän toimivuudesta sekä sen legitimitettä, mutta myös demokratian toimivuutta. Demokratian kannalta onkin erittäin haitallista, mikäli järjestelmässä elää epäoikeudenmukaisuutta ja jonka olemassaolo tiedostetaan, mutta sitä siedetään hiljaa.

Lähteet

Kirjallisuus

Ball, Carolyn (2009): What Is Transparency? *Public Integrity*, 11:4, 293-308.

Beyers, Jan & De Bruycker, Iskander (2018): Lobbying Makes (Strange) Bedfellows: Explaining the Formation and Composition of Lobbying Coalitions in EU Legislative Politics. *Political Studies* 2018, Vol. 66(4) 959-984.

Blanes, Jordi; Draca, Mirko & Fons-Rosen, Christian (2012): Revolving Door Lobbyists. 102 *The American Economic Review* 7, 3731-3748.

Billet, Steve (2007): The Theologies of Transparency in Europe: The Limits and Possibilities of Fusion in the EU Transparency Regime. *Journal of Public Affairs*, 7 (4), pp. 319-330.

Blind, Peride (2014): Policy-Driven Democratization: Geometrical Perspectives on Transparency, Accountability, and Corruption. Palgrave Macmillan, New York.

Blom, Anders (2018). Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968—2011. Turun yliopiston julkaisuja.

Bunea, Adriana (2018). Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union. *European Journal of Political Research* 57: 378-403.

Burson Marsteller (2013). A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers.

Cassidy, Bryan (1999): European lobbying guide: a guide on whom and how to lobby. Thorogood Publishing Ltd.

Chalmers, Adam (2020): Unity and conflict: Explaining financial industry lobbying success in European Union public consultations. *Regulation & Governance*, Volume14, Issue3 July 2020, 391-408. 2018 John Wiley & Sons Australia, Ltd.

Cohen, Jeffrey E. (1986): The Dynamics of the "Revolving Door" on the FCC. *American Journal of Political Science* Vol. 30, No. 4 (Nov., 1986), pp. 689-708. Midwest Political Science Association.

Crepaz, Michele (2016): Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence from the Austrian Case. 5(1) *Interest Groups & Advocacy*.

Cucciniello, Maria; Porumbescu, Gregory A. & Grimmelikhuijsen, Stephan (2017): 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, Vol. 77, Iss. 1, s. 32-44. The American Society for Public Administration.

De Bruycker, Iskander; Berkhout, Joost & Hanegraaff, Marcel (2018): The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. Governance, Wiley Periodicals, Inc.

De Fine Licht, Jenny; Naurin, Daniel; Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael (2014): When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 27, No. 1, January 2014, 111-134.

della Porta, Donatella & Vannucci, Alberto (2012): The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach. Farnham: Ashgate Publishing.

Department of Public Expenditure and Reform. Annual Report 2017.

Fung, Archon; Graham, Mary & Weil, David (2007): The perils and promise of transparency. Cambridge: Cambridge University Press.

Glover, M. (2016) Off-radar lobbying damages us all. PR Week 9.9.2016.

Greenwood, Justin & Dreger, Joanna (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? Macmillan Publishers.

Greenwood, Justin & Thomas Clive S. (1998): Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary Affairs*, 51 (4), pp. 477-499.

Greer, Chris & McLaughlin, Eugene (2015): 8 The Return of the Repressed: Secrets, Lies, Denial and 'Historical' Institutional Child Sexual Abuse Scandals. Teoksessa David Whyte (toim.) *How Corrupt is Britain?* 113-123.

Grimmelikhuijsen, Stephan & Meijer, Albert (2012): Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24(1):137-157.

Grimmelikhuijsen, Stephan (2012): Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences* 78(1) 50-73.

- Glover, Mark (2016): Off-radar lobbying damages us all. PR Week 9.9.2016.
- Grönlund, Kimmo & Setälä, Maija (2007): Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics* 5:4, 400-422.
- Halpin, Darren & Warhurst, John (2015): Commercial Lobbying in Australia: Exploring the Australian Lobby Register. Institute of Public Administration Australia.
- Heidenheimer, Arnold J. (1970): Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Heywood, Paul (1997): Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies* (1997) 43 (3) Special Issue, 417-435.
- Hirvola, Aino; Mikkonen, Salla; Skippari, Mika ja Tiensuu, Paul (2021): Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.
- Holman, Craig (2009): Self-Regulation and Regulation of the Lobbying Profession. Paris, France: OECD Global Forum on Public Governance.
- Holman, C. & Luneburg, W. (2012): Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*.
- Holyoke, Thomas T. (2014): Interest groups and lobbying: pursuing political interests in America. Westview Press.
- Jain, Arvind K. (2001): Corruption: A Review. *Journal of economic surveys*, Vol. 15, No. 1.
- Johnson, Vincent R. (2006): Regulating lobbyists: Law, ethics, and public policy. *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 16(1), 1-56.
- Jokivuori, Pertti & Hietala, Risto (2007): Määrällisiä tarinoita. Monimuuttujamenetelmien käyttö ja tulkinta. Helsinki: WSOY.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2014): Total Faith is Blind Faith? - Political Trust, Satisfaction with Policy Outputs and System Responsiveness in Finland 2002-2013. Teoksessa Raunio, Tapio ja Nurmi, Hannu (toim.) *The Serious Game of Politics: Festschrift for Matti Wiberg*. Tampere: Finnish Political Science Association, 51-67.

- Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter (2016): Political Trust and Institutional Performance: Evidence from Finland 2004-2013. *Scandinavian Political Studies* 39:2, 138-160.
- Kolthoff, Emile; Huberts, Leo & van den Heuvel, Hans (2007): The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly* 30: 4, 399-439.
- Kosack, Stephen & Fung, Archon (2014): Does Transparency Improve Governance? *The Annual Review of Political Science* 2014. 17:65-87.
- Korkea-Aho, Emilia & Tiensuu, Paul (2018): Lobbarirekisterin kansainväliset mallit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Korruption vastainen yhteistyöverkosto (2017): Korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Oikeusministeriön julkaisu 14/2016.
- Köppl, Peter (2017): Austria. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). *Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- Laukkanen, Erkki (2019): Corruption Perceptions Index (CPI): suppea ja poliittisesti vino korruption mittari. Teoksessa Salla Nazarenko & työryhmä (toim.): *Korruptio Suomessa*. Helsinki: into, 91-116.
- Mair, Michael & Jones, Paul (2015): 9 Politics, Government and Corruption: The Case of the Private Finance Initiative. Teoksessa David Whyte (toim.) *How Corrupt is Britain?* 124-134.
- Mansbridgen, Jane (2009): A “Selection Model” of Political Representation. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 17, Number 4, 2009, 369-398.
- Mulcahy, Suzanne (2012): *Corruption Risks in Europe: Money, Power and Politics*. Transparency International.
- Mulcahy, Suzanne (2015): *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*. Transparency International.
- Murtin, Fabrice; Fleischer, Lara; Siegerink, Vincent; Aassve, Arnstein; Algan, Yann; Boarini, Romina; González, Santiago; Lonti, Zsuzsanne; Grimalda, Gianluca; Vallve, Rafael Hortala; Kim, Soonhee; Lee, David; Putterman, Louis & Smith, Conal (2018): Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment. OECD.

Năstase, Andreea & Muurmans, Claire (2018): Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. Regulation & Governance.

Nazarenko, Salla (toim.) (2017): Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys. Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi.

Niinimäki, Tommi; Teixeira, Vitor. & Freund, Daniel (2017): Lobbaaminen ja läpinäkyvyys: Miten edistää vaikuttamisen läpinäkyvyyttä Suomessa ja Euroopan Unionissa? Teoksessa Nazarenko, Salla (toim.): Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys. Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi, 13-23.

Niinimäki, Tommi (2019): Clapping with one hand – An analysis of Finnish lobbying regulations. Transparency International Suomi.

Nummenmaa, Lauri (2009): Käyttätymistieteiden tilastolliset menetelmät. 1. painos, uudistettu laitos. Tammi, Juva.

O’Boyley, Brian (2017): Political Corruption in the Irish Republic - An Historical Reminder. Irish Marxist Review.

O’Connor, Paul (2015): 7 British State Torture: From ‘Search and Try’ to ‘Hide and Lie’. Teoksessa David Whyte (toim.) How Corrupt is Britain? 105-112.

OECD (2009): Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1.

OECD (2012): Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2.

OECD (2014): Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3.

OECD (2017): OECD Integrity Scan of Kazakhstan.

OECD (2017): OECD Integrity Review of Peru 2017.

OECD (2019): Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 1bis Report, Ireland.

OECD (2020): Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020.

Piotrowski, Suzanne (2007): Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform. Ithaca: State University of New York Press.

Puska, Pekka (2017): Sokeriveron kiemurat ja lobbaus. Teoksessa Nazarenko, Salla (toim.): Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys. Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi, 29-33.

Rinus van Schendelen (2010): More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rose, Richard & Wessels, Bernhard (2018): Money, Sex and Broken Promises: Politicians' Bad Behaviour Reduces Trust. Parliamentary Affairs.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006): KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2010): Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. International Journal of Public Sector Management 23: 7, 647-668.

Salminen, Ari (2015): Rakenteellinen korruptio: Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto.

Schnackenberg, Andrew & Tomlinson, Edward (2014): Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization-Stakeholder Relationships. Journal of Management Vol. 42 No. 7, November 2016, 1784-1810.

van Schendelen, Rinus (2005): Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU. Amsterdam University Press.

Solé-Ollé, Albert & Sorribas-Navarro, Pilar (24.–26.4.2014): Do Corruption Scandals Erode Trust in Government? Evidence from a Matched Sample of Local Governments. Seminaaripaperi, CESifo Conference. München, Saksa.

Transparency International (2014): Lobbying in Austria.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi.

Tusinski Berg, Kati (2009): Finding connections between lobbying, public relations and advocacy. Public Relations Journal, 3 (3), 1-19.

Waterhouse, Benjamin C. (2013): Lobbying America: The Politics of Business from Nixon to NAFTA. Princeton University Press.

Weil, David (2013): Targeted Transparency. Science 340(6139).

Wiberg, Matti (1986): Wrong Persons Are Making Right Decisions without Hearing Us: Political Trust, Responsiveness of Politicians and Satisfaction with Governmental Policies. Scandinavian Political Studies 9:2, 141-156.

Wiberg, Matti (2014): Julkea sektori – näin byrokratia vaalii omia etujaan. EVA Pamfletti. Taloustieto: Helsinki.

Wilks-Heeg, Stuart (2015): 10 Revolving-Door Politics and Corruption. Teoksessa David Whyte (toim.): How Corrupt is Britain? 135-144.

Aineisto

GESIS - Leibniz Institute for the Social Sciences: The European Commission's Eurobarometer Surveys. Saatavilla: [Eurobarometer: Home \(gesis.org\)](http://www.gesis.org)

Government of Ireland (2019): Second Review of the Regulation of Lobbying Act 2015. Saatavilla: <https://www.gov.ie/en/consultation/3bbff-second-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015/?referrer=http://www.gov.ie/en/consultation/652934-second-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015/#>

The Office of the Registrar of Consultant Lobbyists (2019): Consultation responses and conclusions. Saatavilla: <https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/consultation-responses-and-conclusions/>

The Register of Lobbying (2016): Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015: Submission by the Standards in Public Office Commission. Saatavilla: <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/2016-legislative-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015-submission-by-the-standards-in-public-office-commission/>

The Register of Lobbying (2019): 2019 Legislative Review of the Regulation of Lobbying Act 2015: Submission by the Standards in Public Office Commission. Saatavilla: <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/2019-legislative-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015-submission-by-the-standards-in-public-office-commission/>

WWW-lähteet

Alfasoft: Tilasto- ja analyysiohjelmat. Saatavilla: [Tilasto-ja Analyysiohjelmat || Stata, SigmaPlot, NVivo, Eviews... \(alfasoft.com\)](#), luettu 1.2.2021

Bribery Act 2010. Saatavilla: [Bribery Act 2010 \(legislation.gov.uk\)](#), luettu 12.5.2021

Chartered Institute of Public Relations. Saatavilla: [About us \(cipr.co.uk\)](#), luettu 19.5.2021

Centre for Law and Democracy (2016): Global Right to Information Rating Map. Saatavilla: [Rti Rating | Global Right to Information Rating | What do you want to Know? \(rti-rating.org\)](#), luettu 24.1.2021

COEC, Chief Official Ethics Commission. [SKAIDRIS \(vtek.lt\)](#), luettu 3.3.2021

Council of Europe (22.3.2017): Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Saatavilla: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

Council of Europe (2017): Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making. Saatavilla: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40

Department of Justice (2012): Publication of Heads of Criminal Justice (Corruption) Bill 2012. Saatavilla: [Publication of Heads of Criminal Justice \(Corruption\) Bill 2012 - The Department of Justice](#), luettu 17.1.2021

Department of Justice (2018): Criminal Justice (Corruption Offences) Act 2018. Saatavilla: [Criminal Justice \(Corruption Offences\) Act 2018 - The Department of Justice](#), luettu 17.1.2021

Euroopan komissio: Public Opinion. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index#p=1&instruments=SPICIAL>

Euroopan unioni (16.8.2021): Avoimuusrekisteri. Saatavilla: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_fi

EPACA (1.3.2021). "About Lobbying". EPACA:n verkkosivut. Saatavilla: <https://epaca.org/about-lobbying>

Forbes (3.4.2019): Transparency In Business: 5 Ways To Build Trust. Kirjoittaja: Mike Kappel.

Saatavilla: [Transparency In Business: 5 Ways To Build Trust \(forbes.com\)](https://www.forbes.com/sites/mikekappel/2019/04/03/transparency-in-business-5-ways-to-build-trust/), luettu 29.12.2020

GESIS, Leibniz Institute for the Social Sciences. Standard and Special Topic Eurobarometer.

Saatavilla: <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/survey-series/standard-special-eb>,

luettu 15.10.2020

Helsingin-Sanomat (16.2.2020): Lobbausselvityksen tekijä Emilia Korkea-aho: ”Lobbausrekisteri kannattaa tehdä joko kunnolla tai ei ollenkaan”. Kirjoittaja: Juha-Pekka Raeste HS. Saatavilla:

<https://www.hs.fi/talous/art-2000006409099.html>, luettu 20.11.2020

Helsingin-Sanomat (16.4.2020): Puolustusvoimien entinen komentaja Jarmo Lindberg siirtyi

Lockheed Martinin lobbariksi – asiantuntijat pohtivat karenssiajan riittävyyttä. Kirjoittajat: Laura

Kukkonen HS ja Maria Rosvall STT. Saatavilla: [https://www.hs.fi/politiikka/art-](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006476653.html)

[2000006476653.html](https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006476653.html), luettu 22.10.2020

Korruptiontorjunta.fi (2020): Lobbaaminen. Saatavilla: <https://korruptiontorjunta.fi/lobbaaminen>

Office of the Registrar of Consultant Lobbyists. Saatavilla: [ORCL](https://orcl.org.uk/)

[\(registrarofconsultantlobbyists.org.uk\)](https://registrarofconsultantlobbyists.org.uk/), luettu 1.12.2021

Legalink (2013): Austria. Saatavilla:

[Austria_Anticorruption_Laws_LEGALINK2013_FIEBENDER_POLAK_LEON.pdf](https://www.legalink.org/2013/01/austria-anticorruption-laws-legalink2013-fiebenger-polak-leon.pdf)

OECD (2010): Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in

Lobbying. Saatavilla: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>

Oikeusministeriö (2020): Avoimuusrekisteri. Hankkeet ja säädösvalmistelu. Saatavilla:

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

Public Relations and Communications Association. Saatavilla: [Homepage | PRCA](https://prca.org.uk/), luettu 19.5.2021

The center for responsive politics: Revolving Door. Saatavilla:

<https://www.opensecrets.org/revolving/>, luettu 22.10.2020

The Irish Times (19.2.1999): The Moriarty Tribunal. Saatavilla: [The Moriarty Tribunal](https://www.irishtimes.com/archive/1999/02/19/the-moriarty-tribunal/)

[\(irishtimes.com\)](https://www.irishtimes.com/archive/1999/02/19/the-moriarty-tribunal/), luettu 12.9.2021

The Irish Times (20.6.2012): Corruption law brought to Cabinet. Kirjoittaja: Mary Minihan.

Saatavilla: [Corruption law brought to Cabinet \(irishtimes.com\)](https://www.irishtimes.com/archive/2012/06/20/corruption-law-brought-to-cabinet/), luettu 17.1.2021

The Journal (31.6.2013): Mahon Tribunal timeline: From whistleblower to digouts. Kirjoittaja: Susan Daly. Saatavilla: [Mahon Tribunal timeline: From whistleblower to digouts · TheJournal.ie](https://www.thejournal.ie/mahon-tribunal-timeline-17112021/), luettu 17.1.2021

The Washington Post (12.2.2015): National Pope Francis wants ‘absolute transparency’ as he pushes Vatican reform. Kirjoittaja: David Gibson. Saatavilla: [Pope Francis wants ‘absolute transparency’ as he pushes Vatican reform - The Washington Post](https://www.washingtonpost.com/news/religion/wp/2015/02/12/pope-francis-wants-absolute-transparency-as-he-pushes-vatican-reform/), luettu 29.12.2020

Thorncliffe Communications. Saatavilla: [Thorncliffe | Your Shout – Planning committee approval | Community consultation](https://www.thorncliffe.co.uk/your-shout-planning-committee-approval-community-consultation/), luettu 19.5.2021

Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. Saatavilla: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>

Transparency International. About. [About - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/about), luettu 28.12.2020

Transparency International. What is Corruption? Saatavilla: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, luettu 1.12.2020

Vademecum LobbyG. Saatavilla: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiVpe-Olo7sAhUJkMMKHRzzBZAQFjABegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.justiz.gv.at%2Ffile%2F2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0%2Fvademecum.pdf%3Fforcedownload%3Dtrue&usg=AOvVaw0ENAOqbshVP6KrYBvXBCjW>

Valtioneuvosto (2020): Avoimuusrekisterin valmistelu alkaa. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/avoimuusrekisterin-valmistelu-alkaa>

Sähköpostit

Andreas Sachsin sähköpostiviesti tekijälle 30.10.2020. Tekijän hallussa.

Muita lähteitä

Mahon Tribunal (2012): The Final Report of the Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments.

Liitteet

Liite 1. Vastaajamäärät kysymyksittäin uudelleenkodeausten jälkeen

Koko EU	2005	2007	2009	2011	2013	2017	2019
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	17978	18247	21006	19718	23774	22520	21635
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	17978	18247	21006	19718	23774	22520	21635
riittävästi onnistuneita syytteenpanoja	17978	18247	21006	19718	23774	22520	21635
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	17978	18247	21006	19718	23774	22520	21635
hallinnon toimet ovat tehokkaita			25271	24616	25356	24769	23902
korruption levinneisyys maassa				22859	23531	22456	22051
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana				22859	23531	22456	22051
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta				22859	23531	22456	22051
Irlanti	2005	2007	2009	2011	2013	2017	2019
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	694	650	770	732	828	741	786
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	694	650	770	732	828	741	786
riittävästi onnistuneita syytteenpanoja	694	650	770	732	828	741	786
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	694	650	770	732	828	741	786
hallinnon toimet ovat tehokkaita			895	897	927	871	873
korruption levinneisyys maassa				812	873	774	783
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana				812	873	774	783
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta				812	873	774	783

Iso-Britannia	2005	2007	2009	2011	2013	2017	2019
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	657	622	752	711	833	702	636
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	657	622	752	711	833	702	636
riittävästi onnistuneita syytteenpanoja	657	622	752	711	833	702	636
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	657	622	752	711	833	702	636
hallinnon toimet ovat tehokkaita			955	886	838	808	737
korruption levinneisyys maassa				793	796	755	655
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana				793	796	755	655
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta				793	796	755	655
Itävalta	2005	2007	2009	2011	2013	2017	2019
korruptiota paikallisissa/alueellisissa julkisissa instituutioissa	644	639	749	720	925	879	852
korruptiota kansallisissa julkisissa instituutioissa	644	639	749	720	925	879	852
riittävästi onnistuneita syytteenpanoja	644	639	749	720	925	879	852
korruptiota valtakunnallisen, alueellisen tai paikallisen tason poliitikkojen keskuudessa	644	639	749	720	925	879	852
hallinnon toimet ovat tehokkaita			933	956	980	928	920
korruption levinneisyys maassa				915	922	856	875
korruption taso viimeisen kolmen vuoden aikana				915	922	856	875
puolueiden rahoituksen valvonta on läpinäkyvää ja tehokasta				915	922	856	875